Deutscher Bundestag **Drucksache 17/8617**

17. Wahlperiode 08. 02. 2012

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (15. Ausschuss)

zu der Unterrichtung
– Drucksache 17/8426 Nr. A.44 –

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Bodenabfertigungsdienste auf Flughäfen der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 96/67/EG
KOM(2011) 824 endg.; Ratsdok. 18008/11

A. Problem

Qualität, Effizienz und Sicherheit bei der Bodenabfertigung an den deutschen Flughäfen befinden sich im internationalen Vergleich auf hohem Niveau. Die Erbringung der Bodenabfertigungsdienste ist in Deutschland bereits heute wettbewerblich ausgestaltet. Eine Erhöhung der Zahl von Drittanbietern würde keine weiteren Qualitätsverbesserungen erbringen, sondern die vorhandenen Standards eher gefährden.

Die hohen Standards in Bezug auf Qualität und Sicherheit bei den Bodenabfertigungsdiensten in Deutschland können nur gewährleistet werden, wenn es zu keiner inakzeptablen Absenkung des Lohnniveaus und der sozialen Absicherung für das in diesen Bereichen beschäftigte Personal kommt. Eine Verbilligung von Bodenabfertigungsdiensten durch Lohnkürzungen oder die Absenkung von Ausbildungsstandards oder durch die Zunahme befristeter Arbeitsverhältnisse ist abzulehnen.

Die im Verordnungsentwurf vorgeschlagenen Regelungen zur Untervergabe von Dienstleistungen sowie zur rechtlichen Trennung von Bodenverkehrsdiensten und zentralen Infrastruktureinrichtungen sind ebenfalls abzulehnen. Damit würde die Verordnung nicht nur in die unternehmerischen Belange der Flughafenbetreiber eingreifen. Es wären auch eine Ungleichbehandlung und Diskriminierung der Flughafenbetreiber als Dienstleister zu befürchten. Derzeit gewährleisten aber gerade die Flughafenbetreiber den Erhalt und Aufbau von stabilen Beschäftigungsverhältnissen zum Nutzen der Regionen um Flughafenstandorte.

Der Wechsel des Rechtsrahmens von einer Richtlinie zu einer Verordnung ist ebenfalls kritisch zu beurteilen. Soweit überhaupt ein Anpassungsbedarf im Bereich des Bodenabfertigungsdienstes entsteht, genügt eine Änderung der bestehenden Richtlinie mit einer Aufstellung von Leitlinien, die dann von den Mitgliedstaaten umzusetzen sind.

B. Lösung

Annahme einer Entschließung, mit welcher der Deutsche Bundestag den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Bodenabfertigungsdienste auf Flughäfen der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 96/67/EG (KOM(2011) 824 endg.; Ratsdok. 18008/11) ablehnt und die Bundesregierung für den Fall, dass keine Mehrheit für eine Ablehnung des Verordnungsvorschlags zustande kommt, auffordert, in den weiteren Verhandlungen auf europäischer Ebene auf maßgebliche Verbesserungen des Verordnungsvorschlags hinzuwirken.

Einstimmige Annahme einer Entschließung.

C. Alternativen

Keine.

D. Kosten

Wurden nicht erörtert.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

in Kenntnis der Unterrichtung auf Drucksache 17/8426 Nr. A.44 folgende Entschließung gemäß Artikel 23 Absatz 3 des Grundgesetzes anzunehmen:

„1. Der Deutsche Bundestag lehnt den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Bodenabfertigungsdienste auf Flughäfen der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 96/67/EG (KOM(2011) 824 endg.; Ratsdok. 18008/11) ab. Sollte absehbar keine Mehrheit für eine Ablehnung des Verordnungsvorschlags zustande kommen, fordert der Deutsche Bundestag die Bundesregierung auf, in den weiteren Verhandlungen auf europäischer Ebene auf maßgebliche Verbesserungen des Verordnungsvorschlags hinzuwirken.

2. Qualität, Effizienz und Sicherheit bei der Bodenabfertigung an den deutschen Flughäfen befinden sich im internationalen Vergleich auf hohem Niveau. Die Erbringung der Bodenabfertigungsdienste ist in Deutschland bereits heute wettbewerblich ausgestaltet. Eine Erhöhung der Zahl von Drittanbietern würde keine weiteren Qualitätsverbesserungen erbringen, sondern die vorhandenen Standards eher gefährden.

3. Die hohen Standards in Bezug auf Qualität und Sicherheit bei den Bodenabfertigungsdiensten in Deutschland können nur gewährleistet werden, wenn es zu keiner inakzeptablen Absenkung des Lohnniveaus und der sozialen Absicherung für das in diesen Bereichen beschäftigte Personal kommt. Eine Verbilligung von Bodenabfertigungsdiensten durch Lohnkürzungen oder die Absenkung von Ausbildungsstandards oder durch die Zunahme befristeter Arbeitsverhältnisse ist abzulehnen.

4. Die im Verordnungsentwurf vorgeschlagenen Regelungen zur Untervergabe von Dienstleistungen sowie zur rechtlichen Trennung von Bodenverkehrsdiensten und zentralen Infrastruktureinrichtungen sind ebenfalls abzulehnen. Damit würde die Verordnung nicht nur in die unternehmerischen Belange der Flughafenbetreiber eingreifen. Es wäre auch eine Ungleichbehandlung, Diskriminierung der Flughafenbetreiber als Dienstleister zu befürchten. Derzeit gewährleisten aber gerade die Flughafenbetreiber den Erhalt und Aufbau von stabilen Beschäftigungsverhältnissen zum Nutzen der Regionen um Flughafenstandorte.

5. Der Wechsel des Rechtsrahmens von einer Richtlinie zu einer Verordnung ist ebenfalls kritisch zu beurteilen. Soweit überhaupt ein Anpassungsbedarf im Bereich des Bodenabfertigungsdienstes entsteht, genügt eine Änderung der bestehenden Richtlinie mit einer Aufstellung von Leitlinien, die dann von den Mitgliedstaaten umzusetzen sind.“

Berlin, den 8. Februar 2012

Der Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

Dr. Anton Hofreiter	**Peter Wichtel**
Vorsitzender	Berichterstatter

Bericht des Abgeordneten Peter Wichtel

I. Überweisung

Die Unterrichtung auf **Drucksache 17/8426 Nr. A.44** wurde am 23. Januar 2012 gemäß § 93 der Geschäftsordnung an den Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung zur federführenden Beratung sowie an den Ausschuss für Tourismus und den Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union zur Mitberatung überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Der Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Bodenabfertigungsdienste auf Flughäfen der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 96/67/EG beinhaltet im Wesentlichen eine vollständige Freigabe der Selbstabfertigung, eine Erhöhung der Mindestzahl von ursprünglich zwei auf drei Dienstleister auf Großflughäfen, die gegenseitige Anerkennung der Zulassungen von Bodenabfertigungsdiensten durch die Mitgliedstaaten mit einheitlichen Anforderungen, Regelungen für ein besseres Management der zentralen Infrastruktureinrichtungen durch die Flughafenbetreiber, eine rechtliche Trennung von Flughäfen und Bodenabfertigung, Regelungen für ein verbessertes Ausschreibungsverfahren sowie für die Unterauftragsvergabe, Regelungen zu Rechten und Pflichten des Leitungsorgans des Flughafens bei der Koordinierung von Bodenabfertigungsdiensten, die Regelung der Zuständigkeit von Flughafenbetreibern für die Mindestanforderungen an die Qualität von Bodenabfertigungsdiensten in einem delegierten Rechtsakt, eine Pflicht zur Berichtserstattung der Bodenabfertigungsdienste gegenüber der EU-Kommission in Bezug auf die die Qualität von Bodenabfertigungsdiensten in einem delegierten Rechtsakt, Regelungen zu einer obligatorischen Mindestausbildung der Beschäftigten sowie die Ermächtigung der Mitgliedstaaten, bei Ausschreibungsverfahren die Übernahme von Personal zu gleichen Bedingungen vorzuschreiben.

III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Ausschuss für Tourismus** hat die Unterrichtung auf Drucksache 17/8426 Nr. A.44 in seiner 47. Sitzung am 25. Januar 2012 beraten und empfiehlt deren Kenntnisnahme.

Der **Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union** hat die Unterrichtung in seiner 57. Sitzung am 8. Februar 2012 beraten und empfiehlt einstimmig die Annahme des von den Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN eingebrachten Entschließungsantrags (Ausschussdrucksache 17(21)928) und Kenntnisnahme der Unterrichtung auf Drucksache 17/8426 Nr. A.44 (Ratsdok. 18008/11).

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung hat die Unterrichtung auf Drucksache 17/8426 Nr. A.44 in seiner 64. Sitzung am 8. Februar 2012 beraten.

Die Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN haben dazu einen Entschließungsantrag eingebracht (Ausschussdrucksache 17(15)333), dessen Inhalt sich aus der Beschlussempfehlung ergibt.

Die **Fraktion der CDU/CSU** stellte fest, dass eine Verordnung hier nicht erforderlich sei. In Deutschland seien die Bodenabfertigungsdienste von hoher Qualität. Eine weitere Marktöffnung beeinträchtige deren Qualität und Sicherheit und belaste die Arbeitnehmer. Sie forderte die Bundesregierung auf, die Verordnung möglichst zu verhindern, zumindest aber auf erhebliche Verbesserungen hinzuwirken.

Die **Fraktion der SPD** führte aus, die vorgeschlagene Verordnung sei nicht erforderlich, die bestehende Richtlinie reiche aus. Sie forderte die Bundesregierung auf, sich mit aller Kraft für eine Verhinderung der Verordnung einzusetzen. Sie teile auch nicht die Skepsis, dass man dafür unter den anderen Mitgliedstaaten der EU keine Verbündeten finden werde.

Die **Fraktion der FDP** begrüßte, dass es gelungen sei, einen gemeinsamen Antrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu erreichen. Die Position dieser Fraktionen sei durch den Antrag klar definiert.

Die **Fraktion DIE LINKE.** betonte, dass schon die bisherigen Regelungen zu den Bodenabfertigungsdiensten zu einer Abnahme unbefristeter Vollzeitbeschäftigungsverhältnisse und einer Zunahme von Leiharbeitsverhältnissen geführt habe, worunter nicht nur die Arbeitnehmer litten, sondern auch die Flughafenbetreiber, welche dadurch Probleme hätten, die Sicherheit zu gewährleisten. Durch die vorgesehene Regelung wachse der Druck, den billigsten Anbieter auszuwählen. Dies werde zu einer Verschärfung der Probleme führen.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** vertrat die Auffassung, die Arbeitsbedingungen im Bereich der Bodenabfertigungsdienste hätten sich bereits durch die bisherigen Regelungen verschlechtert. Für eine weitere Liberalisierung gebe es keine Notwendigkeit.

Der **Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung** hat den Entschließungsantrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Ausschussdrucksache 17(15)333 einstimmig angenommen.

Die Unterrichtung auf Drucksache 17/8426 Nr. A.44 hat er zur Kenntnis genommen.

Berlin, den 8. Februar 2012

Peter Wichtel
Berichterstatter



RAT DER EUROPÄISCHEN UNION

Brüssel, den 5. Dezember 2011 (06.12)

18008/11

Interinstitutionelles Dossier: 2011/0397 (COD)

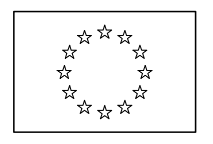
AVIATION 256
CODEC 2288

VORSCHLAG

der	Europäischen Kommission
vom	2. Dezember 2011
Nr. Komm.dok.:	KOM(2011) 824 endgültig
Betr.:	Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Bodenabfertigungsdienste auf Flughäfen der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 96/67/EG

Die Delegationen erhalten in der Anlage den mit Schreiben von Herrn Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, an den Generalsekretär des Rates der Europäischen Union, Herrn Uwe CORSEPIUS, übermittelten Vorschlag der Europäischen Kommission.

Anl.: KOM(2011) 824 endgültig



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 1.12.2011
KOM(2011) 824 endgültig

2011/0397 (COD)

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

über Bodenabfertigungsdienste auf Flughäfen der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 96/67/EG

(Text von Bedeutung für den EWR)

{SEK(2011) 1439 endgültig}
{SEK(2011) 1440 endgültig}

BEGRÜNDUNG

1. HINTERGRUND DES VORGESCHLAGENEN RECHTSAKTS

1.1. Allgemeiner Kontext - Richtlinie des Rates von 1996

Bodenabfertigungsdienste umfassen sämtliche mit dem Luftverkehr zusammenhängende Tätigkeiten am Boden, die für einzelne Luftfahrtunternehmen an den Flughäfen ausgeführt werden, und erfüllen eine Schlüsselfunktion in der Luftverkehrskette. Sie schließen die folgenden 11 Dienstleistungskategorien ein:

(1) Administrative Abfertigung am Boden und Überwachung;

(2) Fluggastabfertigung;

(3) Gepäckabfertigung;

(4) Fracht- und Postabfertigung;

(5) Vorfelddienste;

(6) Reinigungsdienste und Flugzeugservice;

(7) Betankungsdienste;

(8) Stationswartungsdienste;

(9) Flugbetriebs- und Besatzungsdienste;

(10) Transportdienste am Boden;

(11) Bordverpflegungsdienste (Catering).

Die effiziente Erbringung von Bodenabfertigungsdiensten ist für Flughäfen, Luftfahrtunternehmen und Fluggäste gleichermaßen wichtig, und sie ist von zentraler Bedeutung für die effiziente Nutzung der Luftverkehrsinfrastruktur und für die Leistungsfähigkeit des Luftverkehrssystems im Allgemeinen.

Einige Schätzdaten zum Markt für Bodenabfertigungsdienste: Nach Schätzungen der Kommission und der beteiligten Akteure beläuft sich der Umsatz in der Bodenabfertigung (sämtliche Dienstleistungskategorien) weltweit auf 50 Mrd. EUR. Die Zahl der in diesem Sektor in Europa beschäftigten Personen wird auf mindestens 60 000 geschätzt[1]. Für die Luftfahrtunternehmen stellen die Bodenabfertigungsdienste 5 bis 12 %[2] ihrer Betriebskosten dar.

[1] Schätzung der IAHA (Verband der unabhängigen Abfertiger) für die Verbandsmitglieder. Da nicht alle Bodenabfertigungsdienstleister Mitglied des IAHA sind, könnten in der Bodenabfertigung mehr als 110 000 Personen beschäftigt sein.

[2] Quelle: Konsultation der beteiligten Akteure und Marktbeobachtungs-Jahresberichte (Air market observatory - Annual reports), abrufbar unter http://ec.europa.eu/transport/air/observatory_market/annual_reports_en.htm.

1996 erließ die Europäische Gemeinschaft die Richtlinie 96/67/EG über den Zugang zum Markt der Bodenabfertigungsdienste auf den Flughäfen der Gemeinschaft. Die Richtlinie war ein erster Schritt bei der stufenweisen Öffnung und Harmonisierung des Zugangs zum Markt der Bodenabfertigungsdienste.

In der Vergangenheit wurde die Bodenabfertigung von Flughafenbetreibern oder Luftfahrtunternehmen vorgenommen. Heute werden Bodenabfertigungsdienste in Europa zunehmend von hierauf spezialisierten Unternehmen erbracht. Der Zugang zum Markt der Bodenabfertigungsdienste im Rahmen der Richtlinie beruht auf folgenden Grundsätzen:

- „Selbstabfertigungs-Freiheit", d. h. die Möglichkeit für Luftfahrtunternehmen, auf jedem Verkehrsflughafen unabhängig von dessen Verkehrsvolumen Selbstabfertigung vorzunehmen. Allerdings können die Mitgliedstaaten auf Flughäfen mit mehr als 2 Mio. Fluggästen oder 50 000 Tonnen Fracht jährlich für vier Dienstleistungskategorien (nämlich Gepäckabfertigung, Vorfelddienste, Betankungsdienste sowie Fracht- und Postabfertigung) die Selbstabfertigung mindestens zwei Nutzern vorbehalten.

- „Drittabfertigungs-Freiheit", d. h. die Möglichkeit für Bodenabfertigungsdienstleister, auf Flughäfen mit mehr als 2 Mio. Fluggästen oder 50 000 Tonnen Fracht jährlich Dritten Dienstleistungen zu erbringen. Allerdings können die Mitgliedstaaten für die vier oben genannten Dienstleistungskategorien, die Beschränkungen unterworfen werden können, die Zahl der Dienstleister auf mindestens zwei pro Kategorie begrenzen.

1.2. Begründung des Vorschlags

Die Kommission hat die Richtlinie mehreren Prüfungen unterzogen, wonach diese die wichtigsten angestrebten Ziele im Hinblick auf die Liberalisierung des Marktes der Bodenabfertigungsdienste auf EU-Flughäfen erreicht hat: Die Zahl der Dienstleister ist angestiegen, und die Preise für Bodenabfertigungsdienste gingen generell zurück. Den Luftfahrtunternehmen zufolge hat sich außerdem mit der größeren Auswahl an konkurrierenden Unternehmen die Dienstqualität verbessert.

Seit der Verabschiedung der Richtlinie 1996 haben sich die Rahmenbedingungen für Bodenabfertigungsdienste sehr stark gewandelt. Vor dem Hintergrund des rasch zunehmenden Luftverkehrsvolumens und entsprechender Kapazitätsengpässe gewinnt die Frage der Effizienz und Qualität der auf Flughäfen erbrachten Dienstleistungen wie z. B. der Bodenabfertigungsdienste neue und verstärkte Bedeutung.

Im Rahmen der Initiative Einheitlicher Europäischer Luftraum der Europäischen Union, mit der die europäische Flugsicherungsarchitektur reformiert werden soll, um den künftigen Kapazitätsbedarf zu decken und künftigen Sicherheitserfordernissen zu genügen, wird die Bedeutung der Integration zentraler Infrastrukturen wie Flughäfen in ein systemumfassendes Gate-to-Gate-Konzept anerkannt. Neueren Statistiken zufolge gehen 70 % der Verspätungen auf Bodenzeiten (Turnarounds) auf den Flughäfen zurück. Das Gate-to-Gate-Konzept ist darauf ausgerichtet, sämtliche Phasen eines Fluges von Flughafen zu Flughafen, einschließlich der Bodenabfertigungsdienste, zu optimieren und zu integrieren, um die Qualität der Luftverkehrs im Hinblick auf Verspätungen, Kosten, Umweltauswirkungen und Sicherheit zu verbessern.

Daneben haben die aufeinander folgenden Krisen, unter denen der Luftverkehr in den letzten 10 Jahren schwer zu leiden hatte, deutlich gemacht, dass Handlungsbedarf besteht. Vor dem Hintergrund der Wirtschaftskrise haben sich sowohl die Mitgliedstaaten als auch die Luftverkehrsbranche um Kostenminimierung bemüht. Gleichzeitig erfordert die Gefahr von Terroranschlägen höhere Sicherheitsniveaus. Und schließlich verdeutlichen extreme meteorologische Bedingungen die Notwendigkeit einer verstärkten Koordinierung des Bodenabfertigungsbetriebs auf Flughäfen.

Die von der Kommission durchgeführte Konsultation zur bestehenden Richtlinie und die anschließende Bewertung (Einzelheiten nachfolgend) haben gezeigt, dass der bestehende Rechtsrahmen seinen Zweck nicht mehr erfüllt. Die Problematik hat zwei Aspekte: ***(i) die Erbringung von Bodenabfertigungsdiensten ist aufgrund von Zugangs- und Expansionshindernissen nicht effizient; (ii) die Gesamtqualität der Bodenabfertigungsdienste hält nicht Schritt mit den sich wandelnden Erfordernissen in Bezug auf Zuverlässigkeit, Resistenz, Flugsicherheit und Gefahrenabwehr sowie Umweltschutz***.

1.3. Ziel des Vorschlags

In der Folgenabschätzung und der Zusammenfassung derselben, die diesen Vorschlag begleiten, werden die mit der Verabschiedung dieser Verordnung verknüpften allgemeinen und spezifischen Ziele dargelegt. Das allgemeine Ziel besteht darin, die Effizienz und die Gesamtqualität der Bodenabfertigungsdienste für die unmittelbaren Nutzer (Luftfahrtunternehmen) und die Endnutzer (Fluggäste und Spediteure) auf EU-Flughäfen zu verbessern.

Im Einzelnen werden folgende spezifische Ziele verfolgt:

(1) Es soll sichergestellt werden, dass den Luftfahrtunternehmen auf EU-Flughäfen eine größere Auswahl an Bodenabfertigungslösungen offensteht.

(2) Die nationalen Verwaltungsregelungen für den Markteintritt (Zulassungen) sollen geklärt und harmonisiert werden.

(3) Auf Ebene der Flughäfen sollen einheitliche Rahmenbedingungen für Bodenabfertigungsunternehmen, die unterschiedlichen rechtlichen Regelungen unterliegen, sichergestellt werden.

(4) Die Koordinierung zwischen Abfertigern auf dem Flughafen (Flughafenbetreiber als Bodenkoordinatoren im EU-Luftverkehrsnetz als Teil des Gate-to-Gate-Konzepts) soll verbessert werden.

(5) Der Rechtsrahmen für die Aus- und Fortbildung sowie den Transfer von Personal soll geklärt werden.

1.4. Bestehende Rechtsvorschriften auf diesem Gebiet

Der Vorschlag betrifft die Verabschiedung einer Verordnung über Bodenabfertigungsdienste auf EU-Flughäfen. Die bestehende Richtlinie 96/67/EG soll durch die neue Verordnung ersetzt und aufgehoben werden. Bodenabfertigungsdienste sind nicht unmittelbar Gegenstand anderer Rechtsvorschriften.

1.5. Vereinbarkeit mit der Politik und den Zielen der Europäischen Union in anderen Bereichen

Diese Initiative ist eine für die Realisierung des einheitlichen europäischen Verkehrsraums, der im Weißbuch der Kommission „*Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem*“ beschrieben wird, notwendige Maßnahme. Sie ist auch Teil des Flughafenpakets, das im Arbeitsprogramm der Kommission für 2011[3] als Maßnahme von strategischer Bedeutung für die Erschließung des Wachstumspotenzials des Binnenmarktes ermittelt wurde.

2. ERGEBNISSE DER BERATUNGEN MIT DEN INTERESSIERTEN PARTEIEN UND DER FOLGENABSCHÄTZUNG

2.1. Anhörung interessierter Kreise

2.1.1. Anhörungsmethoden, angesprochene Sektoren und allgemeines Profil der Befragten

Die Kommission konsultierte alle betroffenen Akteure zu den verschiedenen Möglichkeiten der Überarbeitung der Richtlinie im Rahmen einer Anhörung am 6. April 2006 im Anschluss an eine schriftliche Konsultation.

Am 24. Januar 2007 nahm die Kommission einen Bericht über die Anwendung der Richtlinie[4] an, der bestätigte, dass die Hauptziele der Richtlinie zwar erreicht wurden, jedoch negative Tendenzen bestünden.

Die Kommission nahm zwischen November 2009 und September 2010 eine Konsultation der beteiligten Akteure zum Funktionieren der Bodenabfertigungsdienste auf EU-Flughäfen und zu möglichen Optionen für die Überarbeitung der Richtlinie vor.

Am 16. November fand eine Sitzung der Arbeitsgruppe Bodenabfertigung des Ausschusses für den sektoralen Dialog (über die Zivilluftfahrt) statt. Im Anschluss an diese Sitzung gaben drei der vier wichtigsten Vertreter eine gemeinsame Erklärung[5] ab, worin Verbesserungen des derzeitigen Ausschreibungssystems sowie eine Sozialklausel zum Transfer von Personal bei teilweisem oder vollständigem Auftragsverlust gefordert wurden.

2.1.2. Zusammenfassung der Antworten

Eine Zusammenfassung der Konsultation sowie die einzelnen Beiträge finden sich hier:

http://ec.europa.eu/transport/air/consultations/2010_02_12_directive_96_67_ec_en.htm.

---

[3] KOM(2010) 623.

[4] KOM(2006) 821 endg.

[5] Erklärung vom 7. April 2011 der EU-Handelsverbände, die die Flughäfen (ACI-Europe), die unabhängigen Abfertiger (IAHA) und die Gewerkschaften (European Transport Federation, ETF) vertreten. abrufbar unter https://www.itfglobal.org/files/seealsodocs/28646/Statement%20GH%20ACI%20IAHA%20ETF%20070411.pdf.

Die Konsultationen haben verdeutlicht, dass die Interessen der verschiedenen beteiligten Akteure auseinander laufen.

Die Luftfahrtunternehmen haben die Notwendigkeit eines stärker wettbewerbsorientierten Marktes betont. Sie zeigten sich befriedigt über die nach Einführung der Richtlinie festzustellende allgemein zunehmende Auswahl an Bodenabfertigungsdienstleistern, hoben jedoch hervor, dass diese Tendenz nicht in ganz Europa zu beobachten ist.

Vor dem Hintergrund der Verschlechterung der Beschäftigungsstabilität in dem Sektor forderten die in der Bodenabfertigung Beschäftigten Lösungen für die sozialen Herausforderungen (insbesondere den Transfer von Personal) und äußerten Besorgnis im Hinblick auf eine übermäßige Öffnung für den Wettbewerb, die sich auf die Arbeitsbedingungen auswirken könnte.

Die Flughafenbetreiber forderten eine bessere Koordinierung auf Flughäfen und äußerten den Wunsch, eindeutig als Bodenkoordinatoren anerkannt zu werden. Einige Flughafenbetreiber lehnten jede weitere Marktöffnung vorwiegend deshalb ab, weil dies nach ihrer Auffassung die Qualität auf ihren Flughäfen beeinträchtigen und ihre Kosten erhöhen würde.

Die unabhängigen Bodenabfertiger betonten die Notwendigkeit eines faireren Wettbewerbs zwischen den verschiedenen Bodenabfertigungsdienstleistern. Sie sprachen sich insbesondere für strengere Anforderungen in Bezug auf die von Flughafenbetreibern und Luftfahrtunternehmen erbrachten Bodenabfertigungsdienste aus.

Fast alle Beteiligten forderten eine Verbesserung der Dienstleistungsqualität.

2.2. Einholung und Nutzung von Expertenwissen

Die kontinuierliche Beobachtung der Anwendung der Richtlinie über Bodenabfertigungsdienste durch die Kommission wurde von mehreren externen Studien begleitet, deren Ergebnisse auf der Internetseite der Kommission verfügbar sind. Insbesondere hat die Kommission gemäß der Aufforderung des Europäischen Parlaments in dessen Entschließung vom 11. Oktober 2007[6] im Zeitraum 2008-2009[7] eine umfassende Studie zur Umsetzung und zu den Auswirkungen der Richtlinie durchgeführt, wobei der Schwerpunkt auf den Aspekten Beschäftigung, Flugsicherheit und Gefahrenabwehr lag. Ferner hat die Kommission 2010 eine weitere Studie über deren etwaige Änderung durchgeführt[8].

2.3. Folgenabschätzung

Die Folgenabschätzung bietet einen Überblick über die verschiedenen betrachteten Optionen. Um zu prüfen, wie die Richtlinie 96/67/EG geändert werden könnte, wurden (neben der

---

6 Entschließung des Europäischen Parlaments vom 11. Oktober 2007 zum Thema „Flughafenkapazität und Bodenabfertigung: der Weg zu mehr Effizienz“ (2007/2092(INI)), abrufbar unter: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-0433+0+DOC+XML+V0//DE.

7 „Study on the impact of Directive 96/67/EC on Ground Handling Services 1996-2007“, Airport Research Center, Februar 2009, abrufbar unter http://ec.europa.eu/transport/air/studies/doc/airports/2009_02_ground_handling.pdf.

8 „Possible revision of Directive 96/67/EC on access to the groundhandling market at Community airports“, Steer Davies Gleave, Juni 2010, abrufbar unter http://ec.europa.eu/transport/air/studies/airports_en.htm.

Option der Beibehaltung des bestehenden Rechtsrahmens) vier Maßnahmenpakete in Betracht gezogen.

Das Maßnahmenpaket 1 würde das System über minimale Änderungen der Richtlinie und nach Möglichkeit durch die Bereitstellung von Leitlinien verbessern. Es umfasst die vollständige Öffnung des Marktes für Selbstabfertigung, Leitlinien zu den Zulassungsanforderungen, klarere Begriffsbestimmungen und detailliertere Anforderungen in Bezug auf die buchmäßige Trennung, zentrale Infrastruktureinrichtungen, Unterauftragsvergabe und den Nutzerausschuss (Airport Users' Committee, AUC)[9]. Im Hinblick auf die Koordinierung auf Ebene der Flughäfen enthält das Paket Leitlinien zur Unterauftragsvergabe sowie vereinheitlichte Ausschreibungskriterien. Daneben stellt das Paket ein Mindestniveau für die Aus- und Fortbildung sowie die Konsultation der Arbeitnehmervertreter zu Ausschreibungen sicher.

Das Maßnahmenpaket 2 soll das derzeitige System durch ein Bündel ehrgeizigerer Maßnahmen verbessern. Es sieht die vollständige Öffnung des Marktes für Selbstabfertigung und die Steigerung der Zahl der Dienstleister für die Drittabfertigung auf Großflughäfen mit diesbezüglichen Beschränkungen auf mindestens drei vor. Daneben sind die gegenseitige Anerkennung von Zulassungen und vereinheitlichte Ausschreibungskriterien, ein besseres Management der zentralen Infrastruktureinrichtungen, die rechtliche Trennung der Flughafenbetreiber und längere Laufzeiten für Ausschreibungen vorgesehen. Das Paket enthält neue Vorschriften zur Unterauftragsvergabe und regelt die Rolle der Flughafenbetreiber im Gesamtbetrieb (einschließlich etwaiger Mindestanforderungen) sowie die Berichterstattungspflichten in Bezug auf die erbrachte Leistung. Daneben enthält es Mindestanforderungen an die Aus- und Fortbildung und sieht für die Mitgliedstaaten die Möglichkeit vor, für Dienste, die einer Zugangsbeschränkung unterliegen, Personaltransfers zu gleichen Bedingungen vorzunehmen.

Das Maßnahmenpaket 2' ähnelt dem Maßnahmenpaket 2, sieht aber für die ermittelten weniger kontroversen Problembereiche andere Maßnahmen vor. Der Unterschied liegt in der Zulassung auf EU-Ebene und die auf EU-Ebene festgelegten Mindestanforderungen an die Qualität.

Das Maßnahmenpaket 3 soll das derzeitige System durch politische Maßnahmen hoher Intensität verbessern und eine vollständige Harmonisierung des Rechtsrahmens für den Markt der Bodenabfertigungsdienste bewirken: vollständige Öffnung des Marktes der Bodenabfertigungsdienste und einheitlicher Marktzugang durch ein besseres Management der zentralen Infrastruktureinrichtungen, Einführung einer EU-Zulassung, Abschaffung des Rechts von Flughafenbetreibern, auf ihrem Flughafen Bodenabfertigungsdienste zu erbringen. Im Hinblick auf die Koordinierung des Flughafenbetriebs enthält das Paket neue Vorschriften zur Unterauftragsvergabe und regelt die Rolle der Flughafenbetreiber im Gesamtbetrieb (einschließlich etwaiger Mindestanforderungen) sowie die Berichterstattungspflichten in Bezug auf die erbrachte Leistung. Dieses Paket sieht den vollständigen Transfer von Personal in Ausschreibungsverfahren und die Entlassung wichtiger Mitarbeiter vor.

Den Empfehlungen des Ausschusses für Folgenabschätzung (IAB) wurde Rechnung getragen, wobei die meisten Änderungen die Notwendigkeit einer klareren Definition der

---

[9] Der AUC ist ein auf jedem Flughafen eingesetzter Ausschuss der Vertreter der Flughafennutzer (d. h. der Luftfahrtunternehmen).

Problemstellung, die Klärung der Sozialschutzbestimmungen beim Transfer von Beschäftigten, die Einführung eines breiteren Spektrums an praktikablen politischen Handlungsoptionen und einen intensiveren Vergleich dieser Optionen betrafen.

Wie die Folgenabschätzung zeigt, können die ermittelten Ziele nur durch das Maßnahmenpaket 2 in befriedigender Weise erreicht werden. Die sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen müssen in angemessener Weise ausbalanciert werden. Dieses Maßnahmenpaket bildet die Grundlage dieses Vorschlags.

3. RECHTLICHE ASPEKTE DES VORSCHLAGS

3.1. Zusammenfassung der vorgeschlagenen Maßnahmen

Vollständige Öffnung des Marktes für Selbstabfertigung und auf Großflughäfen Erhöhung der Mindestzahl der Dienstleister auf drei

Die Richtlinie 96/67/EG erlaubt es den Mitgliedstaaten, für vier Dienstleistungskategorien die Selbstabfertigung oder Drittabfertigung auf mindestens zwei Dienstleister zu beschränken. Infolgedessen haben Luftfahrtunternehmen auf manchen Flughäfen für jeden dieser Dienste nur die begrenzte Auswahl zwischen zwei Dienstleistern, wobei sie nicht immer die Befugnis zur Selbstabfertigung haben.

Die Selbstabfertigung sollte jedem Flughafennutzer erlaubt sein. Außerdem sollten auf Großflughäfen mit mindestens 5 Mio. Fluggästen oder 100 000 Tonnen Fracht jährlich nicht weniger als drei Dienstleister zur Drittabfertigung befugt sein.

Gegenseitige Anerkennung von Zulassungen mit einheitlichen Anforderungen

Drei Viertel der Mitgliedstaaten haben Zulassungssysteme eingerichtet, die zu zahlreichen unterschiedlichen Verwaltungsvorschriften führen, die Bodenabfertigungsdienstleister oder selbst abfertigende Flughafennutzer in der EU erfüllen müssen. Die gegenseitige Anerkennung nationaler Zulassungen mit harmonisierten Anforderungen wird die Verwaltungskosten für die Betreiber reduzieren und Marktzugangshindernisse abbauen.

Besseres Management der zentralen Infrastruktureinrichtungen[10]

Zentrale Infrastruktureinrichtungen sind für die Leistungsfähigkeit der Bodenabfertigung von wesentlicher Bedeutung. In Ermangelung eines klaren Rechtsrahmens kann es zur Verzerrung des Wettbewerbs auf dem Markt der Bodenabfertigungsdienste kommen. Der Vorschlag umfasst klare Bestimmungen für die Definition der zentralen Infrastruktureinrichtungen und die Festlegung der Entgelte, die von den Bodenabfertigungsdienstleistern und selbst abfertigenden Luftfahrtunternehmen für deren Nutzung erhoben werden.

Rechtliche Trennung von Flughäfen und Bodenabfertigung

Erbringt ein Flughafenbetreiber selbst Bodenabfertigungsdienste, so sollte sichergestellt sein, dass die vom Flughafen erbrachten Bodenabfertigungsdienste nicht in unbilliger Weise vom Flughafenbetrieb profitieren.

---

[10] Zentrale Infrastruktureinrichtungen sind Infrastrukturen zur Erbringung von Bodenabfertigungsdiensten, die aufgrund ihrer Komplexität bzw. aus Kosten- oder Umweltschutzgründen nicht geteilt oder in zweifacher Ausführung geschaffen werden können.

Das derzeit bestehende System der buchmäßigen Trennung der Tätigkeitsbereiche von Flughäfen, die Bodenabfertigung leisten, ist sehr schwer zu überwachen und scheint zur Gewährleistung eines fairen Wettbewerbs unzureichend zu sein. Durch den Vorschlag sollen Flughäfen verpflichtet werden, ihre Bodenabfertigungsdienste durch eine vom Flughafenbetrieb getrennte Rechtsperson erbringen zu lassen.

Verbessertes Ausschreibungsverfahren

Der derzeit geltende Höchstzeitraum von sieben Jahren, für den ein Dienstleister für Bodenabfertigungsdienste, die Beschränkungen unterliegen, ausgewählt wird, wird insbesondere zur Amortisierung der Kosten von Bodengerät als unzureichend empfunden. Der Vorschlag sieht eine Verlängerung dieses Höchstzeitraums auf 10 Jahre vor.

In dem Vorschlag werden die Einzelheiten des Verfahrens zur Auswahl der Dienstleister für Beschränkungen unterliegende Diensten weiter ausgeführt, um eine einheitliche Anwendung zu gewährleisten und sicherzustellen, dass tatsächlich die am besten zum Erbringen von Bodenabfertigungsdiensten geeigneten Unternehmen ausgewählt werden.

Bei der Auswahl des Dienstleisters für Beschränkungen unterliegenden Bodenabfertigungsdiensten ist der AUC zu konsultieren. Der Vorschlag enthält Bestimmungen in Bezug auf Verfahrensregeln für den Nutzerausschuss, um für Luftfahrtunternehmen, die auch Bodenabfertigungsdienste anbieten, jeglichen Interessenkonflikt zu vermeiden.

Klärung der Regeln für die Unterauftragsvergabe

Die Vergabe von Unteraufträgen verschafft den Bodenabfertigungsdienstleistern zwar manchmal mehr Flexibilität, doch kann insbesondere die weitere Unterauftragsvergabe durch Subunternehmer zu Kapazitätsengpässen und Beeinträchtigungen der Sicherheit führen.

Deshalb enthält der Vorschlag klare Regeln für die Unterauftragsvergabe, die den Bodenabfertigungsdienstleistern die Beauftragung von Subunternehmen erlauben, die Unterauftragsvergabe durch Flughäfen und selbst abfertigende Luftfahrtunternehmen aber auf Fälle höherer Gewalt beschränken und die weitere Unterauftragsvergabe durch Subunternehmer verbieten.

Rolle des Leitungsorgans des Flughafens bei der Koordinierung von Bodenabfertigungsdiensten

Die letztjährige Luftverkehrskrise aufgrund der extremen meteorologischen Bedingungen verdeutlichen die Notwendigkeit einer verstärkten Koordinierung des Bodenabfertigungsbetriebs auf Flughäfen. Auf einigen Flughäfen war ein geringes Maß an Krisenresistenz zu beobachten, auch im Hinblick auf die Erbringung von Bodenabfertigungsdiensten. Probleme auf einem Flughafen haben starke Folgewirkungen auf das Gesamtnetz, weshalb eine Verbesserung der Resistenz in Krisensituationen um so wichtiger ist.

Die Zuständigkeit für die ordnungsgemäße Koordinierung der Bodenabfertigung sollte beim Leitungsorgan des betreffenden Flughafens liegen. Auf Großflughäfen, die für das europäische Luftverkehrsnetz von besonderer Bedeutung sind, muss das Leitungsorgan gewährleisten, dass diese Tätigkeiten durch kollaborative Entscheidungsfindung (Collaborative Decision Making, CDM) und einen geeigneten Krisenplan koordiniert werden.

Regelung der Zuständigkeit von Flughafenbetreibern für die Mindestanforderungen an die Qualität von Bodenabfertigungsdiensten in einem delegierten Rechtsakt

Ist die Qualität der Bodenabfertigungsdienste eines Dienstleisters unzureichend, so kann dies das Flughafensystem zum Nachteil sämtlicher Beteiligten in der Luftfahrtbranche beeinträchtigen. Die beteiligten Akteure bezeichneten das Fehlen gemeinsamer Mindestqualitätsnormen für alle Bodenabfertigungsdienstleister auf einem Flughafen als ein Defizit der bestehenden Richtlinie.

Der Vorschlag sieht die Festlegung gemeinsamer Mindestqualitätsnormen für die Qualität von Bodenabfertigungsdiensten vor, die von allen Bodenabfertigungsdienstleistern und selbst abfertigenden Flughafennutzern erfüllt werden müssen.

Regelung der Berichterstattungspflichten in Bezug auf die Qualität von Bodenabfertigungsdiensten in einem delegierten Rechtsakt

Anhand ausreichender, unabhängiger und zentraler Daten zur Qualität von Bodenabfertigungsdiensten können die geeigneten künftigen politischen Maßnahmen ermittelt werden. Bodenabfertigungsdienstleister und selbst abfertigende Flughafennutzer sollten verpflichtet werden, über die Qualität ihrer Bodenabfertigungsdienste Bericht zu erstatten.

Obligatorische Mindestausbildung der Beschäftigten

In einem arbeitsintensiven Sektor wie der Bodenabfertigung hat die kontinuierliche Weiterbildung und Schulung der Mitarbeiter starke Auswirkungen auf die Dienstqualität. Umgekehrt steigt durch schlecht ausgebildetes Personal das Risiko einer geringen Dienstqualität und insbesondere einer Beeinträchtigung der Flugsicherheit und Gefahrenabwehr im Rahmen von Bodenabfertigungsdiensten. Durch den Vorschlag werden Mindestanforderungen an die Aus- und Fortbildung von Bodenabfertigungsdienstleistern und selbst abfertigenden Luftfahrtunternehmen eingeführt, um die Sicherheit des Betriebs zu gewährleisten und einheitliche Rahmenbedingungen für alle Betreiber herzustellen.

Möglichkeit der Mitgliedstaaten, bei Ausschreibungsverfahren die Übernahme von Personal zu gleichen Bedingungen vorzuschreiben

Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Union[11] besteht derzeit keine Klarheit darüber, welche Maßnahmen die Mitgliedstaaten beim Wechsel des Dienstleisters für Bodenabfertigungsdienste, die einer Zugangsbeschränkung unterliegen, treffen können.

Die Bodenabfertigungsbranche verzeichnet eine hohe Personalfluktuation, die teilweise auf die Richtlinie zurückzugehen scheint. Die im Rahmen eines Ausschreibungsverfahrens zum Erbringen von Diensten, die einer Zugangsbeschränkung unterliegen, ausgewählten Dienstleister werden nur für einen begrenzten Zeitraum zur Ausübung ihrer Geschäftstätigkeit befugt. Das Ausschreibungssystem scheint daher die Personalfluktuation zu fördern. Unstetigkeit in der Personalsituation kann sich nachteilig auf die Qualität von Bodenabfertigungsdiensten auswirken. Deshalb ist es zweckmäßig, die Regeln zu klären, die über die Anwendung der Richtlinie 2001/23/EG zum Übergang von Unternehmen hinaus für die Personalübernahme gelten, und den Mitgliedstaaten die Sicherstellung angemessener Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen zu ermöglichen.

3.2. Rechtsgrundlage

Der Vorschlag stützt sich auf Artikel 100 AEUV.

---

[11] Rechtssache C-460/02, Kommission / Italien, Urteil vom 9. Dezember 2004. Rechtssache C-386/03, Kommission / Deutschland, 14. Juli 2005.

3.3. Subsidiaritätsprinzip

Das Subsidiaritätsprinzip gelangt zur Anwendung, da der Vorschlag nicht unter die ausschließliche Zuständigkeit der EU fällt.

Die Ziele des Vorschlags können von den Mitgliedstaaten nicht in ausreichender Weise erreicht werden, da die Luftfahrtunternehmen in einem Luftverkehrsbinnenmarkt operieren, während die Bodenabfertigungsdienstleister auch auf einem europäischen oder internationalen Markt tätig sind. Der Rechtsrahmen für Bodenabfertigungsdienste kann nicht auf einem niedrigeren Rechtsetzungsniveau angegangen werden. Jede isolierte Maßnahme eines Mitgliedstaats würde das Funktionieren des Binnenmarktes potenziell beeinträchtigen.

Durch Maßnahmen auf Ebene der EU können die Ziele des Vorschlags besser erreicht werden. Die europäischen Regeln zu Bodenabfertigungsdiensten sind eine wesentliche Ergänzung der dem europäischen Luftverkehrsbinnenmarkt zu Grunde liegenden europäischen Rechtsvorschriften, da ein faires, transparentes und nicht diskriminierendes System für die Erbringung von Bodenabfertigungsdiensten für eine effiziente, qualitativ hochwertige Bodenabfertigung – der in der Luftverkehrskette eine Schlüsselfunktion zukommt – von entscheidender Bedeutung ist.

Der Vorschlag steht daher mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang.

3.4. Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

Der Vorschlag entspricht dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit. Die zusätzlichen Belastungen für die Wirtschaftsakteure und nationalen Behörden beschränken sich auf das zur Steigerung der Effizienz und Gesamtqualität der Bodenabfertigungsdienste notwendige Maß. Der Vorschlag ist zwar mit erheblichen Kosten für das verbesserte Management der zentralen Infrastruktureinrichtungen, die rechtliche Trennung von Flughäfen und Bodenabfertigung sowie die Berichterstattungspflichten verbunden, doch ist zu erwarten, dass diese durch die im Gegenzug erreichten erheblichen wirtschaftlichen Vorteile und Qualitätsgewinne kompensiert werden.

3.5. Wahl des Instruments

Das vorgeschlagene Instrument ist eine Verordnung. Andere Instrumente wären nicht angemessen. Angesichts der neu entstandenen Notwendigkeit harmonisierter Qualitätsnormen auf Flughäfen zur Umsetzung des Gate-to-Gate-Konzepts sowie einer weiteren Harmonisierung der Marktzugangsbedingungen zur Gewährleistung eines fairen Wettbewerbs auf dem Markt der Bodenabfertigungsdienste ist die 1996 mit der Wahl des Instruments der Richtlinie erzielte Flexibilität nicht mehr zweckmäßig.

Das Rechtsinstrument muss unmittelbar gelten.

Eine Verordnung bewirkt die notwendige Harmonisierung des Marktes der Bodenabfertigungsdienste auf EU-Ebene und löst damit eines der ermittelten Probleme. Die im bestehenden Rechtsrahmen ermittelten Probleme gehen größtenteils auf unterschiedliche Umsetzung in den Mitgliedstaaten zurück.

Daher ist das zweckmäßigste Rechtsinstrument eine Verordnung, da alternative Optionen zum Erreichen der angestrebten Ziele nicht ausreichend wären.

4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Der Vorschlag hat keine Auswirkungen auf den EU-Haushalt.

5. FAKULTATIVE ANGABEN

5.1. Aufhebung geltender Rechtsvorschriften

Die Annahme des Vorschlags führt zur Aufhebung der bestehenden Richtlinie 96/67/EG des Rates vom 15. Oktober 1996 über den Zugang zum Markt der Bodenabfertigungsdienste auf den Flughäfen der Gemeinschaft.

5.2. Europäischer Wirtschaftsraum

Der vorgeschlagene Rechtsakt ist von Bedeutung für den Europäischen Wirtschaftsraum und sollte deshalb auf den EWR ausgeweitet werden.

2011/0397 (COD)

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

über Bodenabfertigungsdienste auf Flughäfen der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 96/67/EG

(Text von Bedeutung für den EWR)

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION -

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 100 Absatz 2,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

nach Zuleitung des Entwurfs des Gesetzgebungsakts an die nationalen Parlamente,

nach Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses[12],

nach Stellungnahme des Ausschusses der Regionen[13],

gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren,

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) Die Richtlinie 96/67/EG des Rates vom 15. Oktober 1996 über den Zugang zum Markt der Bodenabfertigungsdienste auf den Flughäfen der Gemeinschaft[14] sieht eine schrittweise Öffnung des Marktes der Bodenabfertigungsdienste vor.

(2) Flughäfen und Bodenabfertigungsdienste sind für das ordnungsgemäße Funktionieren des Luftverkehrs von wesentlicher Bedeutung und erfüllen in der Luftverkehrskette eine Schlüsselfunktion. Bodenabfertigungsdienste umfassen alle mit dem Luftverkehr zusammenhängenden Tätigkeiten am Boden, die für einzelne Luftfahrtunternehmen auf Flughäfen ausgeführt werden.

(3) In der beim Luftverkehrsgipfel in Brügge vom Oktober 2010 angenommenen Erklärung wird anerkannt, dass die Regeln der Union reformiert werden müssen, um die Wettbewerbsfähigkeit jedes Glieds der Luftverkehrskette (wie z. B. Flughäfen, Luftfahrtunternehmen und andere Dienstleister) zu fördern.

---

[12] ABl. C […] vom […], S. […].
[13] ABl. C […] vom […], S. […].
[14] ABl. L 272 vom 25.10.1996, S. 36.

(4) Dem Weißbuch „Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum“[15] zufolge sind die Verbesserung des Marktzugangs und die Erbringung qualitativ hochwertiger Dienstleistungen auf den Flughäfen ein entscheidender Faktor für die Lebensqualität der Bürger und eine zentrale Maßnahme zur Verwirklichung des einheitlichen europäischen Verkehrsraums.

(5) Die weitere schrittweise Öffnung des Marktes der Bodenabfertigungsdienste und die Einführung einheitlicher Vorschriften für die Erbringung von Bodenabfertigungsdiensten werden die Effizienz und die Gesamtqualität der Bodenabfertigungsdienste für Luftfahrtunternehmen sowie für Fluggäste und Spediteure voraussichtlich steigern. Dadurch dürfte sich die Qualität des Flughafenbetriebs insgesamt verbessern.

(6) Angesichts der neu entstandenen Notwendigkeit harmonisierter Qualitätsnormen auf Flughäfen zur Umsetzung des Gate-to-Gate-Konzepts für die Verwirklichung des einheitlichen europäischen Luftraums sowie der Notwendigkeit einer weiteren Harmonisierung zur umfassenden Nutzung der mit einer schrittweisen Öffnung des Marktes der Bodenabfertigung verbundenen Vorteile in Form höherer Qualität und Effizienz der Bodenabfertigungsdienste sollte die Richtlinie 96/67/EG daher durch eine Verordnung ersetzt werden.

(7) Die Liberalisierung des Zugangs zum Markt der Bodenabfertigungsdienste ist mit einem effizienten Betrieb der Flughäfen der Union vereinbar, sofern angemessene Sicherheitsvorkehrungen getroffen werden. Die Liberalisierung des Zugangs zum Markt der Bodenabfertigungsdienste sollte schrittweise durchgeführt werden und auf die Erfordernisse des Sektors abgestimmt sein.

(8) Die schrittweise Marktöffnung gemäß der Richtlinie 96/67/EG hat bereits zu positiven Ergebnissen in Form von Effizienzsteigerungen und Qualitätsverbesserungen geführt. Die Fortsetzung der schrittweisen Öffnung ist daher angemessen.

(9) Die Selbstabfertigung sollte jedem Flughafennutzer erlaubt sein. Gleichzeitig muss eine klare und restriktive Definition der Selbstabfertigung gewahrt werden, um Missbrauch und negative Auswirkungen auf den Markt der Drittabfertigung zu vermeiden.

(10) Bei bestimmten Kategorien von Bodenabfertigungsdiensten können dem Marktzugang jedoch aus Gründen der Flugsicherheit und der Gefahrenabwehr sowie aufgrund von Sachzwängen bezüglich der verfügbaren Kapazitäten und des Raumangebots Grenzen gesetzt sein. Deshalb sollte es möglich sein, die Zahl der Dienstleister, die zur Erbringung solcher Dienste befugt sind, zu begrenzen.

(11) In einigen Fällen können die Sachzwänge in Bezug auf Flugsicherheit, Gefahrenabwehr, Kapazität und Raumangebot so groß sein, dass weitere Beschränkungen des Marktzugangs beziehungsweise der Selbstabfertigung gerechtfertigt sein können, sofern diese Beschränkungen sachgerecht, objektiv, transparent und nicht diskriminierend sind. In diesen Fällen sollten die Mitgliedstaaten

[15] KOM(2011) 144 endg.

das Recht haben, Freistellungen von den Bestimmungen dieser Verordnung zu beantragen.

(12) Entsprechende Freistellungen sollten dazu dienen, die Flughäfen in die Lage zu versetzen, diese Sachzwänge auszuräumen oder zumindest abzuschwächen. Diese Freistellungen sollten von der Kommission genehmigt werden.

(13) Wird die Zahl der Dienstleister begrenzt, so ist es zur Wahrung eines wirksamen und lauteren Wettbewerbs erforderlich, dass diese Dienstleister nach einem offenen, transparenten und nicht diskriminierenden Ausschreibungsverfahren ausgewählt werden. Die Einzelheiten dieses Verfahrens sollten eingehender festgelegt werden.

(14) Die Flughafennutzer sollten bei der Auswahl der Bodenabfertigungsdienstleister konsultiert werden, da sie unmittelbar von Qualität und Preis der Bodenabfertigungsdienste betroffen sind.

(15) Deshalb muss dafür gesorgt werden, dass die Nutzer insbesondere bei der Auswahl der zum Erbringen von Bodenabfertigungsdiensten befugten Dienstleister vertreten sind und dazu konsultiert werden.

(16) Im Zusammenhang mit der Auswahl der Bodenabfertigungsdienstleister auf einem Flughafen sollte es unter bestimmten Umständen und Bedingungen möglich sein, eine gemeinwirtschaftliche Verpflichtung auf andere Flughäfen in derselben geographischen Region des betreffenden Mitgliedstaats auszudehnen.

(17) Derzeit ist nicht zweifelsfrei geklärt, ob die Mitgliedstaaten beim Wechsel des Dienstleisters für Bodenabfertigungsdienste, die einer Zugangsbeschränkung unterliegen, die Übernahme von Mitarbeitern verlangen können. Unstetigkeit in der Personalsituation kann sich nachteilig auf die Qualität von Bodenabfertigungsdiensten auswirken. Deshalb ist es zweckmäßig, die Regeln zu klären, die über die Anwendung der Richtlinie 2001/23/EG zum Übergang von Unternehmen hinaus für die Personalübernahme gelten, und so den Mitgliedstaaten die Sicherstellung angemessener Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen zu ermöglichen.

(18) Um einen ordnungsgemäßen und reibungslosen Verkehrsbetrieb auf Flughäfen sowie Flugsicherheit und Gefahrenabwehr auf dem Flughafengelände wie auch den Schutz der Umwelt und die Einhaltung der geltenden Sozialvorschriften zu gewährleisten, sollte die Erbringung von Bodenabfertigungsdiensten von einer Zulassung abhängig gemacht werden. Da in den meisten Mitgliedstaaten Zulassungsregelungen für Bodenabfertigungsdienste bestehen, die sich jedoch erheblich unterscheiden, sollte eine einheitliche Zulassungsregelung eingeführt werden.

(19) Um sicherzustellen, dass alle Dienstleister und selbst abfertigenden Flughafennutzer über die notwendige wirtschaftliche Solidität, Zuverlässigkeit, ausreichenden Versicherungsschutz und angemessene Kompetenz in Bezug auf den Bodenabfertigungsbetrieb und das Flughafenumfeld verfügen, und um gleiche Rahmenbedingungen für alle Beteiligten zu schaffen, sollte die Erteilung der Zulassung Mindestanforderungen unterliegen.

(20) Der freie Zugang zu den zentralen Infrastruktureinrichtungen des Flughafens und ein klarer Rechtsrahmen für die Definition der zentralen Infrastruktureinrichtungen ist für

die wirksame Bereitstellung von Bodenabfertigungsdiensten von wesentlicher Bedeutung. Es sollte allerdings möglich sein, für die Nutzung der zentralen Infrastruktureinrichtungen ein Entgelt zu erheben.

(21) Die Entgelte sollten nichtdiskriminierend sein und auf transparente Weise berechnet werden. Die Höhe der Entgelte sollte die Kosten der Bereitstellung der zentralen Infrastruktureinrichtungen, zuzüglich einer angemessenen Kapitalrendite, nicht übersteigen.

(22) Das Leitungsorgan des Flughafens und/oder jede andere für den Betrieb der zentralen Infrastruktureinrichtungen dieses Flughafens zuständige Stelle sollte die Flughafennutzer regelmäßig zur Definition der Infrastruktur und zur Höhe der Entgelte konsultieren.

(23) Das Leitungsorgan des Flughafens kann auch selbst Bodenabfertigungsdienste erbringen. Da das Leitungsorgan des Flughafens gleichzeitig durch seine Entscheidung erheblichen Einfluss auf den Wettbewerb zwischen Bodenabfertigungsdienstleistern ausüben kann, sollten die Flughäfen verpflichtet sein, dafür Sorge zu tragen, dass ihre Bodenabfertigungsdienste einerseits und Verwaltung und Betrieb der Infrastrukturen andererseits jeweils bei separaten Rechtspersonen angesiedelt sind.

(24) Um den Flughäfen die Wahrnehmung ihrer Aufgabe der Verwaltung und des Betriebs der Infrastrukturen zu ermöglichen, Flugsicherheit und Gefahrenabwehr auf dem Flughafengelände sicherzustellen und die Krisenresistenz des Bodenabfertigungsdienstbetriebs zu gewährleisten, sollte das Leitungsorgan des Flughafens für die ordnungsgemäße Koordinierung der Bodenabfertigung auf dem Flughafen zuständig sein. Das Leitungsorgan des Flughafens sollte dem Leistungsüberprüfungsgremium von Eurocontrol im Hinblick auf eine konsolidierte Optimierung über die Koordinierung der Bodenabfertigung auf dem Flughafen Bericht erstatten.

(25) Daneben sollte das Leitungsorgan des Flughafens, eine Behörde oder eine andere für die Flughafenaufsicht zuständige Stelle die Befugnis haben, die für das ordnungsgemäße Funktionieren der Flughafeninfrastruktur notwendigen Regeln zu erlassen.

(26) Um die Gesamtqualität der Dienste zu gewährleisten und einheitliche Rahmenbedingungen für alle Dienstleister herzustellen, müssen verbindliche Mindestqualitätsnormen festgelegt werden, die von Bodenabfertigungsdienstleistern und selbst abfertigenden Flughafennutzern einzuhalten sind.

(27) Zur Steigerung der Leistung auf der gesamten Luftverkehrskette und zur Verwirklichung des Gate-to-Gate-Konzepts sollten die Bodenabfertigungsdienstleister und selbst abfertigenden Flughafennutzer der Kommission über die Qualität ihrer Dienste Bericht erstatten.

(28) In einem arbeitsintensiven Sektor wie der Bodenabfertigung hat die kontinuierliche Weiterbildung und Schulung der Mitarbeiter starke Auswirkungen auf die Dienstqualität. Deshalb sollten Mindestanforderungen an die Aus- und Fortbildung festgelegt werden, um die Qualität des Dienstbetriebs im Hinblick auf Zuverlässigkeit,

Krisenresistenz, Flugsicherheit und Gefahrenabwehr zu gewährleisten und einheitliche Rahmenbedingungen für alle Betreiber herzustellen.

(29) Die Vergabe von Unteraufträgen verschafft Bodenabfertigungsdienstleistern mehr Flexibilität. Allerdings kann die Vergabe von Unteraufträgen und die weitere Unterauftragsvergabe durch Subunternehmer auch zu Kapazitätsengpässen sowie zu Beeinträchtigungen der Flugsicherheit und Gefahrenabwehr führen. Daher sollten die Unterauftragsvergabe begrenzt und die diesbezüglichen Regeln geklärt werden.

(30) Die Rechte aus dieser Verordnung sollten für Bodenabfertigungsdienstleister und selbst abfertigende Flughafennutzer aus Drittländern nur dann gelten, wenn strikte Gegenseitigkeit verbürgt ist. Ist dies nicht der Fall, so sollte die Kommission beschließen können, dass ein oder mehrere Mitgliedstaaten die Wahrnehmung dieser Rechte durch die betreffenden Dienstleister und Nutzer aussetzen sollten.

(31) Die Mitgliedstaaten sollten weiterhin das Recht haben, den Beschäftigten von Unternehmen, die Bodenabfertigungsdienste erbringen, ein angemessenes Niveau sozialer Sicherheit zu gewährleisten.

(32) Um sicherzustellen, dass für Bodenabfertigungsdienstleister und selbst abfertigende Flughafennutzer einheitliche Versicherungsvorschriften gelten, sollte der Kommission in Bezug auf die Versicherungsvorschriften für Bodenabfertigungsdienstleister und selbst abfertigende Flughafennutzer die Befugnis übertragen werden, Rechtsakte gemäß Artikel 290 des Vertrags zu erlassen. Um sicherzustellen, dass hinsichtlich der Mindestqualitätsnormen für Bodenabfertigungsdienste und der Berichterstattungspflichten für Bodenabfertigungsdienstleister und selbst abfertigende Flughafennutzer einheitliche und ordnungsgemäß aktualisierte Verpflichtungen gelten, sollte der Kommission in Bezug auf Spezifikationen für Mindestqualitätsnormen für Bodenabfertigungsdienste und in Bezug auf Spezifikationen für den Inhalt und die Verbreitung von Berichterstattungspflichten für Bodenabfertigungsdienstleister und selbst abfertigende Flughafennutzer die Befugnis übertragen werden, Rechtsakte gemäß Artikel 290 des Vertrags zu erlassen. Es ist besonders wichtig, dass die Kommission bei ihrer vorbereitenden Arbeit angemessene Konsultationen, u. a auf Sachverständigenebene und unter Beteiligung des durch den Beschluss 98/500/EG eingesetzten Ausschusses für den sektoralen sozialen Dialog, durchführt.

(33) Wenn die Kommission delegierte Rechtsakte vorbereitet und entwirft, sollte dafür gesorgt sein, dass die einschlägigen Dokumente gleichzeitig, pünktlich und ordnungsgemäß an das Europäische Parlament und den Rat übermittelt werden.

(34) Um einheitliche Bedingungen für die Durchführung dieser Verordnung zu gewährleisten, sollten der Kommission Durchführungsbefugnisse übertragen werden. Diese Befugnisse sollten im Einklang mit der Verordnung (EU) Nr. 182/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 zur Festlegung der allgemeinen Regeln und Grundsätze, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren[16], ausgeübt werden.

[16] ABl. L 55 vom 28.2.2011, S. 13.

(35) Für den Erlass von Durchführungsbeschlüssen über Freistellungen vom Grad der Öffnung des Marktes der Bodenabfertigungsdienste für Dritte und für selbst abfertigende Luftfahrtunternehmen sollte das Beratungsverfahren Anwendung finden, da der Geltungsbereich dieser Beschlüsse begrenzt ist.

(36) Daneben sollte das Beratungsverfahren für den Erlass von Durchführungsbeschlüssen Anwendung finden, wenn Mitgliedstaaten gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen auf einen Inselflughafen ausdehnen, da der Geltungsbereich dieser Beschlüsse begrenzt ist.

(37) Für den Erlass von Durchführungsbeschlüssen über die vollständige oder teilweise Aussetzung des Rechts von Bodenabfertigungsdienstleistern und Flughafennutzern aus Drittstaaten auf Zugang zum Markt der Bodenabfertigungsdienste im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats sollte das Prüfverfahren Anwendung finden.

(38) Da das Ziel dieser Verordnung, nämlich die einheitlichere Anwendung der Rechtsvorschriften der Union in Bezug auf Bodenabfertigungsdienste, aufgrund der Internationalität des Luftverkehrs auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden kann und daher besser auf Unionsebene zu verwirklichen ist, kann die Union im Einklang mit dem in Artikel 5 des Vertrags niedergelegten Subsidiaritätsprinzip tätig werden. Entsprechend dem in demselben Artikel genannten Verhältnismäßigkeitsprinzip geht diese Verordnung nicht über das zum Erreichen dieses Ziels erforderliche Maß hinaus.

(39) Die Ministererklärung zum Flughafen von Gibraltar, die am 18. September 2006 in Córdoba auf dem ersten Ministertreffen des Dialogforums zu Gibraltar vereinbart wurde, tritt an die Stelle der gemeinsamen Erklärung zum Flughafen von Gibraltar, die am 2. Dezember 1987 in London abgegeben wurde, und die vollständige Einhaltung der Erklärung von 2006 gilt als Einhaltung der Erklärung von 1987.

(40) Die Richtlinie 96/67/EG sollte daher aufgehoben werden –

HABEN FOLGENDE VERORDNUNG ERLASSEN:

Kapitel I - Anwendungsbereich und Begriffsbestimmungen

Artikel 1
Anwendungsbereich

Diese Verordnung gilt für jeden dem Vertrag unterliegenden und dem gewerblichen Luftverkehr offenstehenden Flughafen im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats.

Die Anwendung dieser Verordnung auf den Flughafen von Gibraltar erfolgt unbeschadet der jeweiligen Rechtsstandpunkte des Königreichs Spanien und des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland in der strittigen Frage der Souveränität über das Gebiet, auf dem sich der Flughafen befindet.

Artikel 2
Begriffsbestimmungen

Für die Zwecke dieser Verordnung gelten folgende Begriffsbestimmungen:

(a) „Flughafen“ bezeichnet jedes speziell für das Landen, Starten und Manövrieren von Luftfahrzeugen ausgebaute Gelände, einschließlich der für den Luftverkehr und die Abfertigung der Luftfahrzeuge erforderlichen zugehörigen Einrichtungen, wozu auch die Einrichtungen für die Abfertigung gewerblicher Flugdienste gehören;

(b) „Leitungsorgan des Flughafens“ bezeichnet die Stelle, die nach den nationalen Rechtsvorschriften – gegebenenfalls neben anderen Tätigkeiten – die Aufgabe hat, die Flughafeneinrichtungen zu verwalten und zu betreiben und der die Koordinierung und Überwachung der Tätigkeiten der verschiedenen Akteure auf dem betreffenden Flughafen oder in dem betreffenden Flughafensystem obliegt;

(c) „Flughafennutzer“ bezeichnet jede natürliche oder juristische Person, die Fluggäste, Post und/oder Fracht auf dem Luftwege von oder zu dem betreffenden Flughafen befördert;

(d) „Bodenabfertigung“ bezeichnet die einem Nutzer auf einem Flughafen erbrachten Dienste, wie sie im Anhang aufgeführt sind;

(e) „Selbstabfertigung“ bezeichnet den Umstand, dass sich ein Nutzer unmittelbar selbst Bodenabfertigungsdienste einer oder mehrerer Kategorien erbringt, ohne hierfür mit einem Dritten einen wie auch immer gearteten Vertrag über die Erbringung solcher Dienste zu schließen; für die Zwecke dieser Verordnung gelten Flughafennutzer in ihrem Verhältnis zueinander nicht als Dritte, falls

– einer an dem anderen eine Mehrheitsbeteiligung hält oder

– ein und dieselbe Körperschaft an jedem von ihnen eine Mehrheitsbeteiligung hält;

(f) „Bodenabfertigungsdienstleister“ bezeichnet jede natürliche oder juristische Person, die Dritten Bodenabfertigungsdienste einer oder mehrerer Kategorien erbringt;

(g) „zentrale Infrastruktureinrichtungen“ bezeichnet bestimmte Anlagen und/oder Einrichtungen auf einem Flughafen, die aus technischen, ökologischen, Kosten- oder Kapazitätsgründen nicht geteilt oder mehrfach bereitgehalten werden können und deren Verfügbarkeit für die Leistungsfähigkeit der Bodenabfertigung notwendig ist;

(h) „Unterauftragsvergabe“ bezeichnet den Abschluss eines Vertrages durch einen Bodenabfertigungsdienstleister in seiner Eigenschaft als Auftraggeber oder ausnahmsweise durch einen selbst abfertigenden Flughafennutzer mit einem als „Unterauftragnehmer“ bezeichneten Dritten, wonach der Unterauftraggeber Bodenabfertigungsdienste einer oder mehrerer Kategorien (oder Unterkategorien) zu erbringen hat;

(i) „Zulassung“ bezeichnet eine dem Unternehmen von der zuständigen Behörde erteilte Genehmigung zum Erbringen der darin aufgeführten Bodenabfertigungsdienste;

(j) „unabhängige Aufsichtsbehörde“ bezeichnet die Behörde gemäß Artikel 11 der Richtlinie 2009/12/EG.

Kapitel II — Allgemeine Vorbedingungen

Artikel 3
Leitungsorgan des Flughafens

1. Liegt die Verantwortung für die Verwaltung und für den Betrieb eines Flughafens nicht bei einer Stelle, sondern bei mehreren gesonderten Stellen, so werden für die Zwecke dieser Verordnung alle diese Stellen als Teil des Leitungsorgans betrachtet.

2. Besteht für mehrere Flughäfen ein gemeinsames Flughafen-Leitungsorgan, so wird für die Zwecke dieser Verordnung jeder dieser Flughäfen gesondert betrachtet.

Artikel 4
Nutzerausschuss

1. Jeder betroffene Flughafen setzt einen Ausschuss mit Vertretern der Flughafennutzer oder der diese vertretenden Organisationen ein (Nutzerausschuss).

2. Alle Flughafennutzer haben das Recht, sich an der Arbeit des Nutzerausschusses zu beteiligen oder – falls sie dies wünschen – durch eine zu diesem Zweck benannte Organisation im Ausschuss vertreten zu sein. Werden sie von einer solchen Organisation vertreten, so darf diese jedoch keine Bodenabfertigungsdienste auf dem betreffenden Flughafen erbringen.

3. Der Nutzerausschuss gibt sich eine schriftlich festgelegte Geschäftsordnung, die auch seine Abstimmungsregeln umfasst.

   Die Abstimmungsregeln enthalten spezifische Bestimmungen zur Vermeidung von Interessenkonflikten im Nutzerausschuss, die aus der Präsenz von Flughafennutzern herrühren, die auf dem betreffenden Flughafen Bodenabfertigungsdienste erbringen. Wird der Nutzerausschuss im Zuge des Auswahlverfahrens nach Artikel 8 und 9 konsultiert, so haben die Flughafennutzer, die die Befugnis zum Erbringen eines oder mehrerer Bodenabfertigungsdienste für Dritte beantragt haben, kein Stimmrecht.

4. Die Stimmgewichtung im Nutzerausschuss erfolgt derart, dass

   (a) unabhängig von dem durch einen einzelnen Flughafennutzer auf einem Flughafen abgewickelten Verkehrsvolumen dessen Stimmengewicht 49 % aller Stimmen nicht übersteigt;

   (b) das Stimmengewicht der selbst abfertigenden Flughafennutzer ein Drittel aller Stimmen nicht übersteigt.

5. Das Leitungsorgan des Flughafens stellt das Sekretariat des Nutzerausschusses.

Weigert sich das Leitungsorgan des Flughafens, dies zu tun, oder lehnt der Nutzerausschuss dies ab, so benennt das Leitungsorgan eine andere Stelle, die vom Nutzerausschuss akzeptiert werden muss. Das Sekretariat des Nutzerausschusses führt und aktualisiert das Verzeichnis der am Nutzerausschuss beteiligten Flughafennutzer oder ihrer Vertreter.

6. Das Sekretariat des Nutzerausschusses führt das Protokoll bei allen Sitzungen des Nutzerausschusses. Dieses Protokoll muss die auf der betreffenden Sitzung vertretenen Standpunkte und erreichten Abstimmungsergebnisse wahrheitsgemäß widerspiegeln.

Artikel III – Öffnung des Marktes der Bodenabfertigungsdienste

ABSCHNITT 1 SELBSTABFERTIGUNG

Artikel 5
Selbstabfertigung

Jeder Flughafennutzer hat das Recht auf Selbstabfertigung.

ABSCHNITT 2 DRITTABFERTIGUNG

Artikel 6
Drittabfertigung

1. Bodenabfertigungsdienstleister haben auf jedem Flughafen, der zumindest in den drei vorangegangenen Jahren mindestens 2 Mio. Fluggäste oder 50 000 t Fracht jährlich zu verzeichnen hatte, freien Zugang zum Markt der Drittabfertigung.

2. Die Mitgliedstaaten können auf den in Absatz 1 genannten Flughäfen die Zahl der Dienstleister begrenzen, die zur Erbringung folgender Kategorien von Bodenabfertigungsdiensten befugt sind:

(a) Gepäckabfertigung;

(b) Vorfelddienste;

(c) Betankungsdienste;

(d) Fracht- und Postabfertigung, soweit dies die konkrete Beförderung von Fracht und Post zwischen Abfertigungsgebäude und Flugzeug bei der Ankunft, beim Abflug oder beim Transit betrifft.

Die Mitgliedstaaten begrenzen diese Zahl jedoch nicht auf weniger als zwei Dienstleister pro Dienstleistungskategorie bzw. auf weniger als drei Dienstleister pro Dienstleistungskategorie auf Flughäfen, die zumindest in den

drei vorangegangenen Jahren mindestens 5 Mio. Fluggäste oder 100 000 t Fracht jährlich zu verzeichnen hatten.

3. Auf Flughäfen, auf denen die Zahl der Dienstleister gemäß Absatz 2 dieses Artikels oder gemäß Artikel 14 Absatz 1 Buchstaben a und c auf zwei oder mehr Dienstleister begrenzt ist, unterliegt zumindest einer der befugten Dienstleister nicht der unmittelbaren oder mittelbaren Kontrolle durch

   (a) das Leitungsorgan des Flughafens,

   (b) einen Nutzer, der in dem Jahr vor der Auswahl der Dienstleister mehr als 25 % der auf dem Flughafen registrierten Fluggäste oder Fracht befördert hat,

   (c) einer Stelle, die unmittelbar oder mittelbar das in Buchstabe a genannte Leitungsorgan des Flughafens oder einen Nutzer nach Buchstabe b kontrolliert oder von diesen kontrolliert wird.

   Die Kontrolle wird durch Rechte, Verträge oder andere Mittel begründet, die einzeln oder zusammen unter Berücksichtigung aller tatsächlichen oder rechtlichen Umstände die Möglichkeit verleihen, einen bestimmenden Einfluss auf den Dienstleister gemäß der Auslegung des Gerichtshofs der Europäischen Union auszuüben.

4. Wird die Zahl der befugten Dienstleister gemäß Absatz 2 begrenzt, so dürfen die Mitgliedstaaten einem Flughafennutzer unabhängig von dem ihm zugewiesenen Flughafenbereich nicht die Möglichkeit nehmen, bei jeder Beschränkungen unterliegenden Kategorie von Bodenabfertigungsdiensten gemäß den Absätzen 2 und 3 effektiv wählen zu können zwischen mindestens

   – zwei Bodenabfertigungsdienstleistern bzw.

   – drei Bodenabfertigungsdienstleistern auf Flughäfen, die zumindest in den drei vorangegangenen Jahren mindestens 5 Mio. Fluggäste oder 100 000 t Fracht jährlich zu verzeichnen hatten.

5. Erreicht ein Flughafen eine der in diesem Artikel festgelegten Frachtschwellen, jedoch nicht die entsprechende Fluggastschwelle, so gilt diese Verordnung nicht für die allein Fluggästen vorbehaltenen Abfertigungsdienste.

6. Flughäfen, die zumindest in drei aufeinanderfolgenden Jahren mindestens 2 Mio. Fluggäste oder 50 000 t Fracht jährlich zu verzeichnen hatten und deren jährliches Verkehrsaufkommen daraufhin unter die Schwelle von 2 Mio. Fluggästen oder 50 000 t Fracht jährlich absinkt, halten den Marktzugang für Drittabfertiger mindestens während der ersten drei Jahre nach dem Jahr der Unterschreitung der Schwelle aufrecht.

7. Flughäfen, die in drei aufeinanderfolgenden Jahren mindestens 5 Mio. Fluggäste oder 100 000 t Fracht jährlich zu verzeichnen hatten und deren jährliches Verkehrsaufkommen daraufhin unter die Schwelle von 5 Mio. Fluggästen oder 100 000 t Fracht jährlich absinkt, halten den Marktzugang für Drittabfertiger mindestens während der ersten drei Jahre nach dem Jahr der Unterschreitung der Schwelle aufrecht.

Artikel 7
Auswahl der Dienstleister

1. Die zur Erbringung von Bodenabfertigungsdiensten auf einem Flughafen, auf dem die Zahl der Dienstleister gemäß Artikel 6 oder Artikel 14 begrenzt ist, befugten Dienstleister werden nach einem offenen, transparenten und nicht diskriminierenden Ausschreibungsverfahren ausgewählt.

2. Vergabestelle ist

   (a) das Leitungsorgan des Flughafens, sofern

   – dieses selbst keine gleichartigen Bodenabfertigungsdienste erbringt und

   – kein Unternehmen, das derartige Dienste erbringt, direkt oder indirekt kontrolliert und

   – in keiner Weise an einem solchen Unternehmen beteiligt ist;

   (b) in allen anderen Fällen eine vom Leitungsorgan des Flughafens unabhängige zuständige Behörde.

3. Der Nutzerausschuss hat in keiner Phase des Auswahlverfahrens Zugang zu den Geboten der Bieter. Falls das Leitungsorgan des Flughafens nicht die Vergabestelle ist, hat es in keiner Phase des Auswahlverfahrens Zugang zu den Geboten der Bieter.

4. Nach Unterrichtung der Kommission kann der betreffende Mitgliedstaat in Bezug auf Flughäfen in Randgebieten oder in Entwicklung begriffenen Gebieten seines Hoheitsgebiets, in denen Dienstleister ohne öffentliche Unterstützung (d. h. ausschließliche Rechte oder Ausgleichszahlungen) nicht zum Erbringen von Bodenabfertigungsdiensten bereit sind, deren Flughäfen jedoch unter dem Gesichtspunkt der Zugänglichkeit für den betreffenden Mitgliedstaat von größter Wichtigkeit sind, eine gemeinwirtschaftliche Verpflichtung für Bodenabfertigungsdienstleister in die Leistungsbeschreibung aufnehmen. Diese Bestimmung präjudiziert nicht die EU-Vorschriften zu staatlichen Beihilfen.

5. Die öffentliche Ausschreibung wird im *Amtsblatt der Europäischen Union* veröffentlicht und so eingeleitet.

6. Die Auswahl der Dienstleister durch die Vergabestelle erfolgt in zwei Phasen:

   (a) ein Qualifikationsverfahren zur Prüfung der Eignung der Bieter und

   (b) ein Vergabeverfahren zur Auswahl des (der) befugten Dienstleister(s).

Artikel 8
Qualifikationsverfahren

1. Im Zuge des Qualifikationsverfahrens überprüft die Vergabestelle, ob die Bieter eine Reihe von Mindestkriterien erfüllen. Die Vergabestelle erstellt diese Mindestkriterien

nach Konsultation des Nutzerausschusses und des Leitungsorgans des Flughafens, falls Letzteres nicht Vergabestelle ist.

2. Es gelten folgende Mindestkriterien:

   (a) Der Bieter verfügt über eine gültige Zulassung, die gemäß Kapitel IV über Zulassungsverfahren erteilt wurde.

   (b) Der Bieter erbringt der Nachweis seiner Fähigkeit und verpflichtet sich schriftlich zur Einhaltung der einschlägigen Bestimmungen und Vorschriften, darunter arbeitsrechtliche Vorschriften, geltende Tarifverträge sowie auf dem Flughafen geltende Verhaltensregeln und Qualitätsanforderungen.

3. Die Vergabestelle trifft eine Vorauswahl der Bieter, die die Mindestkriterien des Qualifikationsverfahrens erfüllen.

Artikel 9
Vergabeverfahren

1. Im Zuge des Vergabeverfahrens wählt die Vergabestelle aus den vorausgewählten Bietern einen Dienstleister aus und erteilt diesem die Befugnis nach Konsultation des Nutzerausschusses und des Leitungsorgans des Flughafens, falls Letzteres nicht Vergabestelle ist.

2. Die Wahl des Dienstleisters, dem die Befugnis erteilt wird, muss auf einem Vergleich der Gebote der Bieter anhand einer Liste von Vergabekriterien beruhen. Die Vergabekriterien müssen relevant, objektiv, transparent und nichtsdiskriminierend sein. Die Vergabestelle erstellt die Vergabekriterien nach Konsultation des Nutzerausschusses und des Leitungsorgans des Flughafens, falls Letzteres nicht Vergabestelle ist.

3. Es gelten folgende Vergabekriterien:

   (a) Kohärenz und Plausibilität des Wirtschaftsplans, die anhand von Musterkostenberechnungen beurteilt werden;

   (b) Qualitätsniveau des Betriebs, beurteilt nach einem repräsentativen Flugplan sowie ggf. effizientem Personal- und Materialeinsatz, letzter Annahme von Gepäck und Fracht, Lieferzeiten für Gepäck und Fracht sowie maximalen Turnaroundzeiten;

   (c) Angemessenheit der materiellen Ressourcen unter den Gesichtspunkten der Verfügbarkeit und Umweltfreundlichkeit von Ausrüstungen;

   (d) Angemessenheit der personellen Ressourcen unter den Gesichtspunkten der Erfahrung der Mitarbeiter sowie der Angemessenheit von Schulungs-/Qualifizierungsprogrammen;

   (e) Qualität der Informations- und Kommunikationstechnologien;

   (f) Qualität der organisatorischen Planung;

(g) Umweltverträglichkeit.

4. Die relative Gewichtung der Vergabekriterien muss in der Ausschreibung und den zugehörigen Dokumenten angegeben werden. Für jedes Vergabekriterium muss ein Bewertungsbereich angemessener Spannweite gelten. Die Vergabestelle kann eine Mindestpunktzahl festsetzen, die ein erfolgreicher Bieter bei bestimmten spezifischen Vergabekriterien erreichen muss. Die Festsetzung einer Mindestpunktzahl darf nicht diskriminierend sein und muss in der Ausschreibung und den zugehörigen Dokumenten deutlich angegeben werden. Die Vergabestelle ist nicht berechtigt, Vergabekriterien zu entfernen, neue Kriterien hinzuzufügen oder in der Ausschreibung bereits festgelegte Kriterien zu unterteilen.

5. Die Befugnis zum Erbringen von Bodenabfertigungsdiensten auf dem betreffenden Flughafen ist dem Bieter zu erteilen, der die höchste Gesamtpunktzahl erreicht und gleichzeitig alle etwaigen Mindestpunktzahlen für bestimmte Vergabekriterien einhält.

6. Flughafennutzer, die im Hinblick auf das Erbringen von Drittabfertigung oder den Betrieb von Selbstabfertigung bieten, werden im Zuge des Vergabeverfahrens nicht angehört.

7. Die Vergabestelle trägt dafür Sorge, dass die Vergabeentscheidung und deren Begründung bekannt gegeben werden.

Artikel 10
Auswahlzeitraum und Beendigung des Geschäftsbetriebs

1. Bodenabfertigungsdienstleister erhalten die entsprechende Befugnis für einen Zeitraum von mindestens sieben und höchstens zehn Jahren, es sei denn im Falle von Freistellungen für die Selbstabfertigung und Drittabfertigung gemäß Artikel 14 Absatz 1. Der genaue Zeitraum, für den die Befugnis des Dienstleisters gilt, und das Datum der Aufnahme des Betriebs sind in der Ausschreibung deutlich anzugeben.

2. Die Bodenabfertigungsdienstleister müssen die Erbringung der Dienstleistung innerhalb eines Monats ab dem in der Ausschreibung angegebenen Datum der Aufnahme des Betriebs aufnehmen. Die Vergabestelle kann in ordnungsgemäß begründeten Fällen auf Ersuchen des Bodenabfertigungsdienstleisters und nach Konsultation des Nutzerausschusses diesen Zeitraum um höchstens sechs Monate verlängern. Nach Ablauf dieses Zeitraums erlischt die Gültigkeit der Befugnis.

3. Die Vergabestelle muss vorausschauend auf den Ablauf des Befugniszeitraums reagieren und sicherstellen, dass ein ggf. infolge einer erneuten Ausschreibung ausgewählter Dienstleister befugt ist, den Dienstbetrieb an dem Tag aufzunehmen, der auf den letzten Tag des Befugniszeitraums des (der) zuvor ausgewählten Dienstleister(s) folgt.

4. Stellt ein Dienstleister seinen Geschäftsbetrieb vor Ablauf des Zeitraums ein, für den er befugt wurde, so wird er nach dem in Artikel 7, 8 und 9 sowie diesem Artikel beschriebenen Verfahren durch einen anderen ersetzt. Dienstleister, die den Geschäftsbetrieb einstellen, unterrichten die betreffende Vergabestelle ausreichend frühzeitig, und zwar mindestens sechs Monate, bevor sie den Flughafen verlassen,

über ihre Absicht zur Einstellung des Geschäftsbetriebs. Versäumt es der Dienstleister, die Vergabestelle ausreichend frühzeitig zu unterrichten, so kann eine Geldbuße gegen ihn verhängt werden, sofern dieser sich nicht zurecht auf höhere Gewalt berufen kann.

5. Falls ein Dienstleister den Geschäftsbetrieb vor Ende des Zeitraums, für den ihm die Befugnis erteilt wurde, einstellt und der Vergabestelle damit nicht ausreichend Zeit lässt, einen neuen Dienstleister auszuwählen, bevor er den Flughafen verlässt, so dass auf diesem Flughafen für bestimmte Bodenabfertigungsdienste zeitweilig ein Monopol besteht, so erteilt der betreffende Mitgliedstaat einem Bodenabfertigungsdienstleister für einen begrenzten Zeitraum von höchstens 10 Monaten die Befugnis zum Erbringen von Bodenabfertigungsdiensten auf diesem Flughafen, ohne das Auswahlverfahren gemäß Artikel 7, 8 und 9 sowie diesem Artikel durchzuführen.

   Gelingt es dem Mitgliedstaat nicht, einen Bodenabfertigungsdienstleister für diesenbegrenzten Zeitraum zu finden, so reguliert er die Preise für diejenigen Bodenabfertigungsdienste, für die zeitweilig ein Monopol besteht, bis ein weiterer Dienstleister die Erbringung von Bodenabfertigungsdiensten auf diesem Flughafen aufnimmt.

6. Die Vergabestelle unterrichtet den Nutzerausschuss und gegebenenfalls das Leitungsorgan des Flughafens über die gemäß Artikel 7, 8 und 9 sowie diesem Artikel getroffenen Entscheidungen.

7. Die Artikel 7, 8 und 9 sowie die Bestimmungen dieses Artikels gelten nicht für die Vergabe öffentlicher Aufträge und Konzessionen, die anderen Bestimmungen des Unionsrechts unterliegen.

Artikel 11
Das Leitungsorgan des Flughafens als Bodenabfertigungsdienstleister

1. Wird die Anzahl der Dienstleister gemäß Artikel 6 begrenzt, so kann das Leitungsorgan selbst Bodenabfertigungsdienste erbringen, ohne sich dem Auswahlverfahren nach Artikel 7 bis 10 unterziehen zu müssen. Es kann ferner ohne Befolgung dieses Verfahrens einem Dienstleistungsunternehmen gestatten, Bodenabfertigungsdienste auf dem betreffenden Flughafen zu erbringen, wenn

   (a) es dieses Unternehmen direkt oder indirekt kontrolliert;

   (b) es von diesem Unternehmen direkt oder indirekt kontrolliert wird.

2. Erfüllt das Leitungsorgan eines Flughafens, das gemäß Absatz 1 Bodenabfertigungsdienste erbringt, nicht länger die in Absatz 1 genannten Bedingungen, so kann dieser Dienstleister für einen Zeitraum von fünf Jahren Bodenabfertigungsdienste erbringen, ohne sich dem Auswahlverfahren nach Artikel 7 bis 10 unterziehen zu müssen. Am Ende dieses Fünfjahreszeitraums unterrichtet der Dienstleister die betreffende Vergabestelle ausreichend frühzeitig, und zwar mindestens sechs Monate vor Ablauf des Fünfjahreszeitraums. Versäumt es der Dienstleister, die Vergabestelle ausreichend frühzeitig zu unterrichten, so kann eine Geldbuße gegen ihn verhängt werden, sofern dieser sich nicht zurecht auf

höhere Gewalt berufen kann. Stellt der Dienstleister den Geschäftsbetrieb vor Ablauf des Fünfjahreszeitraums ein, so finden Artikel 10 Absatz 4 und 5 Anwendung.

Artikel 12
Wahrung der Arbeitnehmerrechte im Falle des Transfers von Personal für Dienste, die Marktzugangsbeschränkungen unterliegen

1. Dieser Artikel gilt nur für Bodenabfertigungsdienste, für die der betreffende Mitgliedstaat gemäß Artikel 6 oder 14 die Zahl der Dienstleister begrenzt hat.

2. Verliert ein Dienstleister für in Absatz 1 genannte Bodenabfertigungsdienste im Anschluss an ein Auswahlverfahren gemäß Artikel 7 bis 10 seine Befugnis zum Erbringen dieser Dienste, so können die Mitgliedstaaten den Bodenabfertigungsdienstleistern, die daraufhin diese Dienste anbieten, auferlegen, den zuvor zum Erbringen dieser Dienste eingestellten Mitarbeitern die Rechte zu gewähren, die ihnen im Falle eines Übergangs im Sinne der Richtlinie 2001/23/EG[17] des Rates zustünden.

3. Die Mitgliedstaaten beschränken die Auflage nach Absatz 2 auf diejenigen Beschäftigten des vorherigen Dienstleisters, die mit dem Erbringen von Diensten, für die der vorherige Dienstleister die Befugnis verloren hat, befasst waren und die Übernahme durch den (die) neuen Dienstleister aus freiem Willen akzeptieren.

4. Die Mitgliedstaaten beschränken die Auflage nach Absatz 2 derart, dass die Verhältnismäßigkeit in Bezug auf das tatsächlich auf den (die) anderen Dienstleister übertragene Geschäftsvolumen gewahrt bleibt.

5. Macht ein Mitgliedstaat Auflagen nach Absatz 2, so sind in den Ausschreibungsunterlagen für das Auswahlverfahren gemäß Artikel 7 bis 10 die betreffenden Mitarbeiter, die entsprechenden vertraglichen Rechte der Beschäftigten im Einzelnen und die Bedingungen, nach denen die Beschäftigten als an den fraglichen Diensten beteiligt gelten, aufzuführen.

6. Falls ein Bodenabfertigungsdienstleister in von Absatz 2 nicht erfassten Fällen es einstellt, einem Flughafennutzer Bodenabfertigungsdienste, die einen erheblichen Anteil seiner Bodenabfertigungsdienstleistung ausmachen, zu erbringen, oder ein selbst abfertigender Flughafennutzer die Einstellung der Selbstabfertigung beschließt, so können die Mitgliedstaaten dem (den) Bodenabfertigungsdienstleister(n) oder selbst abfertigenden Flughafennutzer(n), der (die) daraufhin diese Bodenabfertigungsdienste anbieten, auferlegen, den zuvor zum Erbringen dieser Dienste eingestellten Mitarbeitern die Rechte zu gewähren, die ihnen im Falle eines Übergangs im Sinne der Richtlinie 2001/23/EG des Rates zustünden.

7. Die Mitgliedstaaten beschränken die Auflage nach Absatz 6 auf diejenigen Beschäftigten des vorherigen Dienstleisters, die mit dem Erbringen von Bodenabfertigungsdiensten, deren Erbringung der vorherige Dienstleister einstellt,

[17] Richtlinie 2001/23/EG des Rates vom 12. März 2001 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Wahrung von Ansprüchen der Arbeitnehmer beim Übergang von Unternehmen, Betrieben oder Unternehmens- oder Betriebsteilen, ABl. L 82 vom 22.3.2001, S. 16.

befasst waren und die Übernahme durch den (die) neuen Dienstleister oder selbst abfertigenden Flughafennutzer aus freiem Willen akzeptieren.

8. Die Mitgliedstaaten beschränken die Auflage nach Absatz 6 auf diejenigen Beschäftigten des selbst abfertigenden Flughafennutzers, die mit dem Erbringen von Selbstabfertigungsdiensten, deren Einstellung der selbst abfertigende Flughafennutzer beschließt, befasst waren und die Übernahme durch den (die) neuen Dienstleister oder selbst abfertigenden Flughafennutzer aus freiem Willen akzeptieren.

9. Die Mitgliedstaaten beschränken die Auflage nach Absatz 6 derart, dass die Verhältnismäßigkeit in Bezug auf das tatsächlich auf den (die) anderen Dienstleister oder selbst abfertigenden Flughafennutzer übertragene Geschäftsvolumen gewahrt bleibt.

10. Die Mitgliedstaaten können es den Sozialpartnern auf geeigneter Ebene überlassen, die praktischen Vorkehrungen zur Durchführung dieses Artikels im Wege einer ausgehandelten Vereinbarung festzulegen.

11. Die Mitgliedstaaten unterrichten die Kommission über alle gemäß diesem Artikel getroffenen Maßnahmen.

Artikel 13
Inselflughäfen

Für die Auswahl der Dienstleister auf einem Flughafen gemäß Artikel 7 bis 10 kann ein Mitgliedstaat eine gemeinwirtschaftliche Verpflichtung auf andere Flughäfen in diesem Mitgliedstaat ausdehnen, sofern

(a) diese Flughäfen auf Inseln in demselben geographischen Gebiet liegen und

(b) diese Flughäfen jeweils ein Verkehrsvolumen von mindestens 100 000 Fluggästen pro Jahr haben

(c) und diese Ausdehnung von der Kommission genehmigt wird.

Die Entscheidung über die Genehmigung der Ausdehnung ist ein Durchführungsrechtsakt, der nach dem Beratungsverfahren gemäß Artikel 43 Absatz 2 erlassen wird. Diese Bestimmung lässt die EU-Vorschriften zu staatlichen Beihilfen unberührt.

ABSCHNITT 3 FREISTELLUNGEN FÜR DIE SELBST- UND DRITTABFERTIGUNG

Artikel 14
Freistellungen

1. Wenn auf einem Flughafen besondere Platz- oder Kapazitätsgründe, insbesondere in Zusammenhang mit der Verkehrsdichte und dem Grad der Nutzung der Flächen, eine

Marktöffnung und/oder die Selbstabfertigung nicht in dem in dieser Verordnung vorgesehenen Ausmaß zulassen, so kann der betreffende Mitgliedstaat beschließen,

(a) die Zahl der Dienstleister für eine oder mehrere Kategorien von Bodenabfertigungsdiensten, bei denen es sich nicht um die in Artikel 6 Absatz 2 aufgeführten Dienste handelt, auf dem gesamten Flughafen oder in einem Teil davon auf nicht weniger als zwei zu begrenzen, wobei Artikel 6 Absatz 3 Anwendung findet;

(b) auf Flughäfen, die jährlich mindestens 2 Mio. Fluggäste oder 50 000 t Fracht zu verzeichnen haben, eine oder mehrere Kategorien der in Artikel 6 Absatz 2 genannten Bodenabfertigungsdienste einem einzigen Dienstleister vorzubehalten;

(c) auf Flughäfen, die jährlich mindestens 5 Mio. Fluggäste oder 100 000 t Fracht zu verzeichnen haben, eine oder mehrere Kategorien der in Artikel 6 Absatz 5 genannten Bodenabfertigungsdienste einem oder zwei Dienstleister vorzubehalten, wobei im Falle einer Begrenzung auf zwei Dienstleister Artikel 6 Absatz 3 Anwendung findet;

(d) die Selbstabfertigung gemäß Artikel 5 einer begrenzten Anzahl von Flughafennutzern vorzubehalten, sofern diese Nutzer nach sachgerechten, objektiven, transparenten und nicht diskriminierenden Kriterien ausgewählt werden.

2. Jede Freistellung gemäß Absatz 1 muss

(a) den oder die Dienste, für die eine Freistellung gewährt wird, und die für diese Entscheidung maßgeblichen technischen Schwierigkeiten anführen;

(b) einen Plan mit geeigneten Maßnahmen beinhalten, mit denen diesen Schwierigkeiten abgeholfen werden soll.

3. Freistellungen dürfen nicht

(a) zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen Bodenabfertigungsdienstleistern und/oder Selbstabfertigern führen;

(b) über das erforderliche Maß hinausgehen.

4. Die Mitgliedstaaten melden der Kommission spätestens sechs Monate vor ihrem Inkrafttreten die Freistellungen, die sie nach Absatz 1 zu gewähren beabsichtigen, und die dafür maßgeblichen Gründe.

5. Die Kommission veröffentlicht bei Erhalt im *Amtsblatt der Europäischen Union* eine Zusammenfassung der ihr gemeldeten Freistellungsentscheidungen und ersucht die Beteiligten um Äußerung.

6. Die Kommission unterzieht die von den Mitgliedstaaten gemeldeten Freistellungsentscheidungen einer eingehenden Prüfung. Hierzu überprüft sie anhand einer ausführlichen Analyse der Lage und anhand einer Untersuchung der von dem Mitgliedstaat notifizierten geeigneten Maßnahmen, ob die geltend gemachten

Sachzwänge vorliegen und ob eine Öffnung des Markts und/oder die Selbstabfertigung in dem in der Verordnung vorgesehenen Ausmaß tatsächlich nicht möglich sind.

7. Die Kommission kann nach dieser Prüfung und nach Anhörung des betreffenden Mitgliedstaats die Entscheidung des Mitgliedstaats genehmigen oder aber auch ablehnen, wenn ihres Erachtens die geltend gemachten Sachzwänge nicht nachgewiesen sind oder nicht so schwerwiegend sind, dass sie eine Freistellung rechtfertigen. Sie kann nach Anhörung des betreffenden Mitgliedstaats auch verlangen, dass der Umfang der Freistellung geändert oder die Freistellung auf die Teile des Flughafens beschränkt wird, wo die geltend gemachten Sachzwänge tatsächlich festgestellt wurden.

8. Die Entscheidung der Kommission ergeht spätestens sechs Monate nach der vollständigen Meldung des Mitgliedstaats; sie wird im *Amtsblatt der Europäischen Union* veröffentlicht.

9. Die in den Absätzen 7 und 8 dieses Artikels genannten Durchführungsbeschlüsse werden gemäß dem in Artikel 43 Absatz 2 genannten Beratungsverfahren gefasst.

10. Die Geltungsdauer der von den Mitgliedstaaten nach Absatz 1 gewährten Freistellungen darf außer bei den gemäß Absatz 1 Buchstaben b und c gewährten Freistellungen drei Jahre nicht übersteigen. Spätestens sechs Monate vor Ablauf dieses Zeitraums trifft der Mitgliedstaat erneut eine Entscheidung über jeden Freistellungsantrag, die dann wiederum den in diesem Artikel beschriebenen Bestimmungen unterliegt.

11. Die Geltungsdauer der von den Mitgliedstaaten gemäß Absatz 1 Buchstaben b und c gewährten Freistellungen darf zwei Jahre nicht übersteigen. Jedoch kann ein Mitgliedstaat im Einklang mit den Erwägungen nach Absatz 1 beantragen, dass der betreffende Zeitraum einmalig um zwei Jahre verlängert wird. Die Kommission entscheidet über einen derartigen Antrag. Der Durchführungsbeschluss wird im Einklang mit dem Beratungsverfahren nach Artikel 43 Absatz 2 angenommen.

Artikel 15
Konsultation der Bodenabfertigungsdienstleister und Flughafennutzer

Das Leitungsorgan des Flughafens organisiert ein Verfahren für Konsultationen zwischen dem Leitungsorgan selbst, dem Nutzerausschuss und den Unternehmen, die Bodenabfertigungsdienste erbringen, über die Anwendung dieser Verordnung. Diese Konsultationen betreffen vor allem die Preise und die Organisation der Bodenabfertigungsdienste, für die gemäß Artikel 14 Absatz 1 Buchstaben b und c eine Freistellung gewährt worden ist. Eine Konsultationssitzung muss mindestens einmal jährlich stattfinden. Das Leitungsorgan des Flughafens erstellt ein Protokoll dieser Sitzung, das der Kommission auf deren Ersuchen übermittelt wird.

Kapitel IV – Zulassungsverfahren

Artikel 16
Erhalt einer ordnungsgemäßen, in allen EU-Mitgliedstaaten anerkannten Zulassung

12. Auf Flughäfen, die zumindest in drei aufeinanderfolgenden Jahren mindestens 2 Mio. Fluggäste oder 50 000 t Fracht jährlich zu verzeichnen hatten, darf keinem Unternehmen die Genehmigung zum Erbringen von Bodenabfertigungsdiensten als Bodenabfertigungsdienstleister oder selbst abfertigender Nutzer erteilt werden, das nicht die entsprechende Zulassung erhalten hat. Ein Unternehmen, das die Voraussetzungen dieses Kapitels erfüllt, hat Anspruch auf Erteilung einer Zulassung.

13. Jeder Mitgliedstaat benennt eine von jeglichem Leitungsorgan des Flughafens unabhängige zuständige Behörde („Zulassungsbehörde“), die Zulassungen zum Erbringen von Bodenabfertigungsdiensten erteilt.

14. Die Zulassungsbehörde erteilt Zulassungen nicht und erhält ihre Gültigkeit nicht aufrecht, wenn die Voraussetzungen dieses Kapitels nicht erfüllt sind.

Artikel 17
Bedingungen für die Erteilung einer Zulassung

1. Einem Unternehmen wird von der Zulassungsbehörde eines Mitgliedstaates die Zulassung erteilt, wenn

   (a) es in einem Mitgliedstaat niedergelassen und eingetragen ist,

   (b) seine Unternehmensstruktur es der Zulassungsbehörde ermöglicht, die Bestimmungen dieses Kapitels umzusetzen,

   (c) es die finanziellen Bedingungen von Artikel 18 erfüllt,

   (d) es den Nachweis der der Zuverlässigkeit gemäß Artikel 19 erbringt,

   (e) es die Anforderungen an die Qualifikationen der Mitarbeiter gemäß Artikel 20 erfüllt,

   (f) es die Anforderungen in Bezug auf das Betriebshandbuch gemäß Artikel 21 erfüllt,

   (g) es die Versicherungsanforderungen gemäß Artikel 22 erfüllt.

2. Absatz 1 Buchstaben a, c und d gelten nicht für selbst abfertigende Flughafennutzer, die keine Bodenabfertigungsdienste für Dritte erbringen. Flughafennutzer, denen eine Zulassung zur Selbstabfertigung erteilt wurde, erhalten keine Genehmigung zum Erbringen von Drittabfertigung auf der Grundlage dieser Zulassung.

3. Ein Unternehmen, das eine Zulassung beantragt oder erhalten hat, hält die nationalen Sozial- und Umweltschutzbestimmungen sowie die Vorschriften zur

Flughafensicherheit sämtlicher Mitgliedstaaten ein, in denen es seiner Geschäftstätigkeit nachgeht.

Artikel 18
Finanzielle Bedingungen für die Erteilung einer Zulassung

1. Ein Unternehmen, das eine Zulassung beantragt, darf nicht Gegenstand eines Insolvenz- oder Konkursverfahrens oder eines ähnlichen Verfahrens sein.

2. Die Zulassungsbehörde prüft sorgfältig, ob ein Unternehmen, das eine Zulassung beantragt, nachweisen kann, dass es

   (a) seinen unter realistischen Annahmen festgelegten derzeitigen und potenziellen Verpflichtungen während eines Zeitraums von 24 Monaten nach Aufnahme der Tätigkeit jederzeit nachkommen kann und

   (b) für seine unter realistischen Annahmen ermittelten fixen und variablen Kosten der Tätigkeit gemäß seinem Wirtschaftsplan während eines Zeitraums von drei Monaten nach Aufnahme der Tätigkeit ohne Berücksichtigung etwaiger Betriebseinnahmen aufkommen kann.

3. Für die Zwecke der Prüfung nach Absatz 1 unterbreitet der Antragsteller seine geprüften Abschlüsse für die beiden vorangegangenen Geschäftsjahre.

4. Für die Zwecke der Prüfung nach Absatz 2 unterbreitet der Antragsteller einen Wirtschaftsplan für mindestens die ersten drei Jahre der Betriebstätigkeit. Aus dem Wirtschaftsplan müssen ferner die finanziellen Verflechtungen zwischen dem Antragsteller und sonstigen gewerblichen Tätigkeiten hervorgehen, an denen der Antragsteller entweder direkt oder über verbundene Unternehmen beteiligt ist. Daneben übermittelt der Antragsteller alle zweckdienlichen Informationen, insbesondere die folgenden Daten:

   (a) eine Bilanzvorschau einschließlich Gewinn- und Verlustrechnung für die kommenden drei Jahre;

   (b) Cashflow-Prognosen und Liquiditätspläne für die ersten drei Jahre der Betriebstätigkeit;

   (c) Einzelheiten zur Finanzierung des Kaufs/Leasings von Ausrüstung, bei Leasing ggf. einschließlich der jeweiligen Vertragsbedingungen.

Artikel 19
Zuverlässigkeitsnachweis

5. Ein Unternehmen, das eine Zulassung beantragt, hat nachzuweisen, dass es im letzten Jahr in den Mitgliedstaaten, in denen es einer Geschäftstätigkeit nachgeht, bzw. in seinem Herkunftsland, falls es in der Union keiner Geschäftstätigkeit nachgeht, seine Steuern und Sozialabgaben entrichtet hat.

6. Daneben weist das Unternehmen nach, dass die Personen, die den Unternehmensbetrieb dauerhaft und tatsächlich leiten, zuverlässig sind und gegen sie kein Konkursverfahren eröffnet wurde. Die Zulassungsbehörde akzeptiert bei Staatsangehörigen von Mitgliedstaaten die von den zuständigen Behörden des Mitgliedstaats, in dem das Unternehmen niedergelassen und eingetragen ist, oder des Mitgliedstaats, in dem die betreffende natürliche Person ihren ständigen Wohnsitz hat, ausgestellten Dokumente, die belegen, dass diese Anforderungen erfüllt sind, als ausreichenden Nachweis.

7. Werden die in Absatz 2 genannten Dokumente von dem Mitgliedstaat, in dem das Unternehmen niedergelassen und eingetragen ist, oder dem Mitgliedstaat, in dem die betreffende natürliche Person ihren ständigen Wohnsitz hat, nicht ausgestellt, so werden sie durch eine eidesstattliche Erklärung — oder in den Mitgliedstaaten, in denen es keine eidesstattliche Erklärung gibt, durch eine förmliche Erklärung — ersetzt, die die betreffende Person vor einer zuständigen Justiz- oder Verwaltungsbehörde oder gegebenenfalls vor einem Notar oder einer entsprechend bevollmächtigten Berufsorganisation des Mitgliedstaats, in dem das Unternehmen niedergelassen und eingetragen ist, oder des Mitgliedstaats, in dem die betreffende natürliche Person ihren ständigen Wohnsitz hat, abgibt. Die Behörde, der Notar oder die bevollmächtigte Berufsorganisation stellen eine die Echtheit dieser eidesstattlichen oder förmlichen Erklärung bestätigende Bescheinigung aus.

Artikel 20
Qualifikationen der Mitarbeiter

Ein Unternehmen, das eine Zulassung beantragt, hat nachzuweisen, dass seine Beschäftigten über die Qualifikationen, die Berufserfahrung und das Dienstalter verfügen, die zur Ausübung der Tätigkeit, für die die Zulassung beantragt wird, notwendig sind.

Artikel 21
Betriebshandbuch

Ein Unternehmen, das eine Zulassung beantragt, legt ein Betriebshandbuch für die betreffenden Tätigkeiten vor, das Angaben zu folgenden Bereichen enthält:

(a) Organigramm, leitende Mitarbeiter, Zuständigkeiten und Pflichten, Rechenschaftspflicht;

(b) Fähigkeit zum sicheren Betrieb in einem Flughafenumfeld;

(c) Ausrüstungspolitik;

(d) Anforderungen an die Qualifikationen der Mitarbeiter, entsprechende Anforderungen an die Aus- und Fortbildung sowie Aus- und Fortbildungsplan;

(e) Verfahren des Sicherheits- und Qualitätsmanagements;

(f) Standardabfertigungsverfahren einschließlich Koordinierung mit Flughafennutzern und Flughafen-Leitungsorganen, Koordinierung von Tätigkeiten und spezifische Abfertigungsverfahren für bestimmte Kunden;

(g) Noteinsatzstrategie;

(h) Verfahren des Sicherheitsmanagements.

Artikel 22
Versicherungsanforderungen

1. Bodenabfertigungsdienstleister und selbst abfertigende Flughafennutzer in der Union müssen hinsichtlich ihrer spezifisch mit der Bodenabfertigung im Zusammenhang stehenden Haftung für Schäden, die im Gebiet eines Mitgliedstaats verursacht werden und für die ein Anspruch auf Schadenersatz besteht, versichert sein.

2. Die Kommission kann durch einen delegierten Rechtsakt gemäß Artikel 42 weitere Einzelheiten der Versicherungsanforderungen und Mindestdeckungsbeträge festlegen.

Artikel 23
Gültigkeit einer Zulassung

1. Die Gültigkeitsdauer einer Zulassung beträgt fünf Jahre.

2. Eine Zulassung gilt für die darin genannten Kategorien und/oder Unterkategorien.

3. Ein Bodenabfertigungsdienstleister muss der zuständigen Zulassungsbehörde auf Ersuchen jederzeit nachweisen können, dass er alle Anforderungen dieses Kapitels erfüllt.

4. Die Zulassungsbehörde überwacht die Erfüllung der Anforderungen dieses Kapitels. In den folgenden Fällen prüft sie stets die Erfüllung dieser Anforderungen:

   (a) beim vermuteten Vorliegen möglicher Schwierigkeiten oder

   (b) auf Ersuchen einer Zulassungsbehörde eines anderen Mitgliedstaats oder

   (c) auf Ersuchen der Kommission.

5. Die Zulassung ist erneut zu beantragen, falls ein Bodenabfertigungsdienstleister

   (a) den Betrieb nicht innerhalb von zwölf Monaten nach Erteilung einer Zulassung aufgenommen hat oder

   (b) mehr als zwölf Monate lang den Betrieb eingestellt hat.

6. Ein Bodenabfertigungsdienstleister unterrichtet die Zulassungsbehörde

   (a) im Voraus über jegliche wesentliche Änderung der Größenordnung seiner Tätigkeiten;

   (b) über die Eröffnung eines Insolvenzverfahrens in Bezug auf das Unternehmen.

Artikel 24
Widerruf der Zulassung

1. Eine Zulassungsbehörde kann eine Zulassung jederzeit widerrufen, wenn der Erbringer von Bodenabfertigungsdiensten oder selbst abfertigende Flughafennutzer den in diesem Kapitel aufgeführten Kriterien aus Gründen, die ihm selbst anzulasten sind, nicht genügt. Die Gründe für den Widerruf sind dem betreffenden Erbringer von Bodenabfertigungsdiensten oder selbst abfertigenden Flughafennutzer und den Zulassungsbehörden in den anderen Mitgliedstaaten mitzuteilen.

2. Die Zulassungsbehörde widerruft die Zulassung, falls der Bodenabfertigungsdienstleister der Zulassungsbehörde wissentlich oder leichtfertig Angaben übermittelt, die in einem wesentlichen Punkt falsch sind.

Artikel 25
Zulassungsentscheidungen

1. Die Zulassungsbehörde entscheidet unter Berücksichtigung aller verfügbaren Fakten so bald wie möglich – spätestens jedoch zwei Monate nach Erhalt aller erforderlichen Informationen – über einen Antrag. Die Entscheidung wird dem Antragsteller und den Zulassungsbehörden in den anderen Mitgliedstaaten mitgeteilt. Eine Ablehnung des Antrags ist zu begründen.

2. Die Zulassung darf nur verweigert werden, wenn der Bodenabfertigungsdienstleister und selbst abfertigende Flughafennutzer den in diesem Kapitel aufgeführten Kriterien aus Gründen, die ihm selbst anzulasten sind, nicht genügt.

3. Die Zulassungsbehörde gibt die Verfahren zur Erteilung und zum Widerruf von Zulassungen öffentlich bekannt und unterrichtet die Kommission darüber.

Artikel 26
Gegenseitige Anerkennung von Zulassungen

Eine in einem Mitgliedstaat gemäß diesem Kapitel erteilte Zulassung berechtigt einen Dienstleister dazu, in allen Mitgliedstaaten unter den in der Zulassung genannten Bedingungen und unbeschadet etwaiger Beschränkungen des Marktzugangs gemäß Artikel 6 und 14 Bodenabfertigungsdienste als Bodenabfertigungsdienstleister oder selbst abfertigender Flughafennutzer zu erbringen.

Kapitel V — Pflichten der Leitungsorgane von Flughäfen und von zentralen Infrastruktureinrichtungen

Artikel 27
Zugang zu zentralen Infrastruktureinrichtungen und Anlagen

1. Dieser Artikel gilt nur für Flughäfen, die zumindest in den drei vorangegangenen Jahren mindestens 2 Mio. Fluggäste oder 50 000 t Fracht jährlich zu verzeichnen hatten.

2. Das Leitungsorgan des Flughafens veröffentlicht ein Verzeichnis der zentralen Infrastruktureinrichtungen auf dem Flughafen.

3. Die Verwaltung der zentralen Infrastruktureinrichtungen kann dem Leitungsorgan des Flughafens oder einer anderen Stelle vorbehalten werden, was die Nutzung dieser Infrastruktureinrichtungen für Bodenabfertigungsdienstleister und selbst abfertigende Flughafennutzer obligatorisch machen kann. Die Verwaltung dieser Infrastrukturen muss in einer transparenten, objektiven und nicht diskriminierenden Weise erfolgen.

4. Das Leitungsorgan des Flughafens oder gegebenenfalls die Behörde oder jede andere Stelle, die das Leitungsorgan des Flughafens kontrolliert, entscheidet auf objektiver Grundlage und nach Konsultation des Nutzerausschusses sowie der Unternehmen, die auf dem Flughafen Bodenabfertigungsdienste erbringen, welche Infrastruktureinrichtungen zentral verwaltet werden sollen. Das Leitungsorgan des Flughafens oder gegebenenfalls die Behörde oder jede andere Stelle, die das Leitungsorgan des Flughafens kontrolliert, stellt sicher, dass jegliche Infrastruktureinrichtung, die unter die Definition „zentrale Infrastruktureinrichtungen" fällt, als solche eingestuft wird und dass die Vorschriften dieses Kapitels in Bezug auf diese Infrastruktur oder Einrichtung eingehalten werden.

5. Stimmt der Nutzerausschuss der Entscheidung des Leitungsorgans des Flughafens in der Frage, ob und in welchem Umfang eine Infrastruktureinrichtung zentral zu verwalten ist, nicht zu, so kann er bei der unabhängigen Aufsichtsbehörde des betreffenden Mitgliedstaats eine Entscheidung darüber beantragen, ob und in welchem Umfang die betreffende Infrastruktureinrichtung zentral verwaltet werden soll.

6. Bodenabfertigungsdienstleister und selbst abfertigende Flughafennutzer erhalten in dem Umfang, der zur Durchführung ihrer Tätigkeiten erforderlich ist, offenen Zugang zu Flughafeninfrastrukturen, zentralen Infrastruktureinrichtungen und Flughafeneinrichtungen. Das Leitungsorgan des Flughafens oder gegebenenfalls das Leitungsorgan der zentralen Infrastruktureinrichtungen oder gegebenenfalls die Behörde oder jede andere Stelle, die das Leitungsorgan des Flughafens oder gegebenenfalls das Leitungsorgan der zentralen Infrastruktureinrichtungen kontrolliert, kann diesen Zugang von sachgerechten, objektiven, transparenten und nicht diskriminierenden Bedingungen abhängig machen.

7. Die für Bodenabfertigungsdienste verfügbaren Flächen des Flughafens sind unter den verschiedenen Bodenabfertigungsdienstleistern, selbst abfertigenden Flughafennutzern, einschließlich der Neubewerber, nach sachgerechten, objektiven, transparenten und nicht diskriminierenden Regeln und Kriterien aufzuteilen, soweit dies für die Wahrung ihrer Rechte und zur Gewährleistung eines wirksamen und lauteren Wettbewerbs erforderlich ist.

8. Wird die unabhängige Aufsichtsbehörde gemäß Absatz 5 mit einer Entscheidung über den Umfang der zentralen Verwaltung einer Infrastruktureinrichtung befasst, so findet das Verfahren nach Artikel 6 der Richtlinie 200/12/EG Anwendung.

Artikel 28
Entgelte für die Nutzung zentraler Infrastruktureinrichtungen

1. Dieser Artikel gilt nur für Flughäfen, die zumindest in den drei vorangegangenen Jahren mindestens 2 Mio. Fluggäste oder 50 000 t Fracht jährlich zu verzeichnen hatten.

2. Wird für die Nutzung der zentralen Infrastruktur- oder Flughafeneinrichtungen ein Entgelt erhoben, so tragen das Leitungsorgan des Flughafens oder gegebenenfalls das Leitungsorgan der zentralen Infrastruktureinrichtungen dafür Sorge, dass die Entgelthöhe nach sachgerechten, objektiven, transparenten und nicht diskriminierenden Kriterien festgelegt wird.

3. Das Leitungsorgan des Flughafens oder gegebenenfalls das Leitungsorgan der zentralen Infrastruktureinrichtungen sind berechtigt, mit den erhobenen Entgelten ihre Kosten zu decken und angemessene Kapitalerträge zu erwirtschaften. Die Entgelte stellen eine Gegenleistung für erbrachte Dienstleistungen dar.

4. Etwaige Entgelte nach Absatz 1 werden auf Ebene einzelner Flughäfen nach Konsultation des Nutzerausschusses und der Unternehmen, die auf dem betreffenden Flughafen Bodenabfertigungsdienste erbringen, festgelegt. Das Leitungsorgan des Flughafens oder gegebenenfalls das Leitungsorgan der zentralen Infrastruktureinrichtungen legen dem Nutzerausschuss und den Unternehmen, die auf dem betreffenden Flughafen Bodenabfertigungsdienste erbringen, jedes Jahr Informationen über die Elemente vor, die als Grundlage für die Festlegung der Entgelthöhe dienen. Diese Informationen müssen mindestens Folgendes umfassen:

   (a) ein Verzeichnis der verschiedenen Dienstleistungen und Infrastrukturen, die im Gegenzug für die Entgelte bereitgestellt werden;

   (b) die Methodik zur Festlegung der Entgelte;

   (c) die Gesamtkostenstruktur hinsichtlich der Einrichtungen und Dienstleistungen, auf die sich die Entgelte beziehen;

   (d) die Einkünfte aus den verschiedenen Entgelten, die Gesamtkosten der entgeltpflichtigen Dienste und die erwirtschafteten Kapitalerträge;

   (e) jegliche Finanzierung von Einrichtungen und Dienstleistungen, auf die sich die Entgelte beziehen, durch die öffentliche Hand;

(f) das absehbare Ergebnis geplanter größerer Investitionen hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Flughafenkapazität.

5. Zum Beleg dafür, dass alle für die Bereitstellung von zentralen Infrastruktureinrichtungen, Bodenabfertigungsflächen und grundlegenden Leistungen im Zusammenhang mit der Bereitstellung von Bodenabfertigungsdiensten erhobenen Entgelte ausschließlich für die teilweise oder vollständige Deckung der entsprechenden Kosten verwendet werden, veröffentlicht das Leitungsorgan des Flughafens die Höhe der Entgelte und eine ausführliche Liste der erbrachten Dienstleistungen. Gegebenenfalls teilt das Leitungsorgan der zentralen Infrastruktureinrichtungen dem Leitungsorgan des Flughafens die Höhe der Entgelte mit und legt diesem eine ausführliche Liste der erbrachten Dienstleistungen vor.

6. Stimmt der Nutzerausschuss der vom Leitungsorgan des Flughafens oder gegebenenfalls vom Leitungsorgan der zentralen Infrastruktureinrichtungen festgesetzten Höhe eines Entgelts nicht zu, so kann er bei der unabhängigen Aufsichtsbehörde des betreffenden Mitgliedstaats eine Entscheidung über die Höhe des Entgelts beantragen.

7. Wird die unabhängige Aufsichtsbehörde gemäß Absatz 6 mit einer Entscheidung über die Höhe von Entgelten befasst, so findet das Verfahren nach Artikel 6 der Richtlinie 200/12/EG Anwendung.

Artikel 29
Rechtliche Trennung

1. Auf Flughäfen, die zumindest in den drei vorangegangenen Jahren mindestens 2 Mio. Fluggäste oder 50 000 t Fracht jährlich zu verzeichnen hatten, errichten das Leitungsorgan des Flughafens oder das Leitungsorgan der zentralen Infrastruktureinrichtungen, falls diese Bodenabfertigungsdienste für Dritte erbringen, für die Erbringung dieser Bodenabfertigungsdienste eine separate Rechtsperson.

   Diese Rechtsperson muss in ihrer Rechtsform, Organisation und Entscheidungsfindung unabhängig sein von jeder mit der Verwaltung von Flughafeninfrastruktur befassten Stelle, falls das Leitungsorgan des Flughafens Bodenabfertigungsdienste für Dritte erbringt, und von jeder mit zentralen Infrastruktureinrichtungen befassten Stelle, falls das Leitungsorgan der zentralen Infrastruktureinrichtungen Bodenabfertigungsdienste für Dritte erbringt.

2. Auf Flughäfen, die zumindest in den drei vorangegangenen Jahren mindestens 2 Mio. Fluggäste oder 50 000 t Fracht jährlich zu verzeichnen hatten, dürfen die für die Verwaltung der Flughafeninfrastruktur oder der zentralen Infrastruktureinrichtungen zuständigen Stellen weder unmittelbar noch mittelbar an den Unternehmensstrukturen der unabhängigen Rechtsperson, die Bodenabfertigungsdienste erbringt, beteiligt sein.

3. Die Bodenabfertigungsdienste erbringende Rechtsperson nach Absatz 1 darf keinerlei Quersubventionierung erhalten aus luftverkehrsbezogenen Tätigkeiten im Zusammenhang mit dem Betrieb von Flughafeninfrastruktur, falls das Leitungsorgan des Flughafens Bodenabfertigungsdienste für Dritte erbringt, bzw. aus

luftverkehrsbezogenen Tätigkeiten im Zusammenhang mit dem Betrieb von zentralen Infrastruktureinrichtungen, falls das Leitungsorgan der zentralen Infrastruktureinrichtungen Bodenabfertigungsdienste für Dritte erbringt, die es der Bodenabfertigungsdienste erbringenden Rechtsperson erlauben würden, die Höhe der Entgelte für Dritten erbrachte Bodenabfertigungsdienste zu senken.

4. Für die Zwecke dieses Artikels sind unter „luftverkehrsbezogenen Tätigkeiten" eines Leitungsorgans eines Flughafens alle Tätigkeiten zu verstehen, denen das Leitungsorgan des Flughafens auf dem betreffenden Flughafen nachgeht und die mit der Bereitstellung von Dienstleistungen oder Infrastrukturen für die Flughafennutzer, die Bodenabfertigungsdienstleister im Rahmen ihrer Luftverkehrstätigkeiten oder die den Flughafen nutzenden Fluggäste verbunden sind, z. B. das Erheben von Flughafengebühren, die Zuweisung von Infrastruktur und Einrichtungen sowie Maßnahmen der Sicherheit und Gefahrenabwehr auf dem Flughafen. Zu den nicht luftverkehrsbezogenen Tätigkeiten gehören Aktivitäten im Immobilienbereich oder in jedem anderen Sektor als dem Luftverkehr.

5. Am Ende eines jeden Geschäftsjahres erfolgt eine Überprüfung der Verhältnisse durch einen unabhängigen Wirtschaftsprüfer, der öffentlich bestätigt, dass keine solche finanzielle Quersubventionierung stattgefunden hat. Erhält die Bodenabfertigungsdienste erbringende Rechtsperson Quersubventionen aus nicht luftverkehrsbezogenen Tätigkeiten, so weist der Betreiber der Flughafeninfrastruktur oder der Betreiber der zentralen Infrastruktureinrichtungen nach, dass diese Quersubventionierung mit Absatz 3 in Einklang steht.

Kapitel VI – Koordinierung der Tätigkeiten und Qualität

Artikel 30
Rolle des Leitungsorgans des Flughafens bei der Koordinierung von Bodenabfertigungsdiensten

1. Die Zuständigkeit für die ordnungsgemäße Koordinierung der Bodenabfertigung liegt beim Leitungsorgan des betreffenden Flughafens. Als Bodenkoordinator trägt das Leitungsorgan des Flughafens insbesondere dafür Sorge, dass beim Geschäftsbetrieb der Bodenabfertigungsdienstleister und selbst abfertigenden Flughafennutzer die auf dem Flughafen geltenden Verhaltensregeln gemäß Artikel 31 eingehalten werden.

2. Daneben gilt auf Flughäfen, die zumindest in den drei vorangegangenen Jahren mindestens 5 Mio. Fluggäste oder 100 000 t Fracht jährlich zu verzeichnen hatten, Folgendes:

(a) beim Geschäftsbetrieb der Bodenabfertigungsdienstleister und selbst abfertigenden Flughafennutzer sind die Mindestqualitätsnormen gemäß Artikel 32 einzuhalten;

(b) das Leitungsorgan des Flughafens trägt dafür Sorge, dass der Geschäftsbetrieb der Bodenabfertigungsdienstleister und selbst abfertigenden Flughafennutzer

durch kollaborative Entscheidungsfindung (Collaborative Decision Making, CDM) und durch einen geeigneten Krisenplan koordiniert werden.

3. Dieser Artikel lässt die Wettbewerbsregeln der EU unberührt.

4. Das Leitungsorgan des Flughafens erstattet dem Leistungsüberprüfungsgremium von Eurocontrol jährlich Bericht über die Anwendung der in Absatz 2 genannten Maßnahmen. Das Leistungsüberprüfungsgremium legt der Kommission einen konsolidierten Bericht vor.

5. Das Leitungsorgan des Flughafens unterrichtet die nationale Zulassungsbehörde über jegliches auf seinem Flughafen auftretende Problem mit den Bodenabfertigungsdienstleistern oder selbst abfertigenden Flughafennutzern.

Artikel 31
Verhaltensregeln

1. Für die Zwecke dieses Artikels umfasst der Begriff „Verhaltensregeln“ alle vom Leitungsorgan des Flughafens, einer Behörde oder einer anderen für die Flughafenaufsicht zuständigen Stelle für das ordnungsgemäße Funktionieren des Flughafens erlassenen Regeln.

2. Verhaltensregeln können vom Leitungsorgan des Flughafens, einer Behörde oder einer anderen für die Flughafenaufsicht zuständigen Stelle erlassen werden.

3. Die Verhaltensregeln müssen folgenden Grundsätzen entsprechen:

   (a) Sie sind in nicht diskriminierender Weise auf die verschiedenen Dienstleister und Nutzer anzuwenden.

   (b) Sie müssen mit dem angestrebten Ziel im Zusammenhang stehen.

   (c) Sie dürfen den Marktzugang oder die Ausübung der Selbstabfertigung tatsächlich nicht weiter als in dieser Verordnung vorgesehen einschränken.

4. Ein Mitgliedstaat kann gegebenenfalls auf Vorschlag des Leitungsorgans

   (a) einem Bodenabfertigungsdienstleister oder selbst abfertigenden Flughafennutzer das Erbringen von Bodenabfertigungsdiensten oder die Selbstabfertigung untersagen, falls dieser gegen die Verhaltensregeln verstößt;

   (b) Bodenabfertigungsdienstleistern auf dem Flughafen vorschreiben, sich in gerechter und nicht diskriminierender Weise an der Erfüllung der in innerstaatlichen Rechtsvorschriften und Regelungen vorgesehenen gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen, insbesondere der Betriebspflicht, zu beteiligen.

Artikel 32
Mindestqualitätsnormen

1. Für die Zwecke dieses Artikels bezeichnet der Begriff „Mindestqualitätsnormen“ Mindestanforderungen an die Qualität von Bodenabfertigungsdiensten.

2. Auf Flughäfen, die zumindest in den drei vorangegangenen Jahren mindestens 5 Mio. Fluggäste oder 100 000 t Fracht jährlich zu verzeichnen hatten, legt das Leitungsorgan des Flughafens oder ggf. die Behörde oder andere für die Flughafenaufsicht zuständige Stelle Mindestqualitätsnormen für Bodenabfertigungsdienste fest.

3. Die Bodenabfertigungsdienstleister und selbst abfertigenden Flughafennutzer halten diese Mindestqualitätsnormen ein. Außerdem halten die Flughafennutzer und Bodenabfertigungsdienstleister die Mindestqualitätsnormen in ihren Vertragsbeziehungen ein.

4. Die Mindestqualitätsnormen erstrecken sich insbesondere auf die folgenden Bereiche: betriebliche Leistung, Aus- und Fortbildung, Informationen und Unterstützungsleistungen für Fluggäste, insbesondere gemäß den Verordnungen (EG) Nr. 261/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates[18] und (EG) Nr. 1107/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates[19], kollaborative Entscheidungsfindung, Sicherheit, Gefahrenabwehr, Notfallmaßnahmen und Umweltschutz.

5. Die Mindestqualitätsnormen müssen fair, transparent und nichtdiskriminierend sein und im Einklang mit dem einschlägigen EU-Recht, namentlich den Verordnungen (EG) Nr. 261/2004 und (EG) Nr. 1107/2006, stehen. Sie müssen kohärent, verhältnismäßig und Bezug auf die Qualität des Flughafenbetriebs relevant sein. In diesem Zusammenhang ist der Qualität der Zoll-, Flughafensicherheits- und Einreiseverfahren angemessen Rechnung zu tragen.

6. Die Mindestqualitätsnormen müssen den von der Kommission festgelegten Spezifikationen entsprechen. Die Kommission kann diese Spezifikationen durch delegierte Rechtsakte gemäß Artikel 42 festlegen.

7. Vor der Festlegung dieser Normen konsultiert das Leitungsorgan des Flughafens den Nutzerausschuss und die Bodenabfertigungsdienstleister.

Artikel 33
Berichterstattungspflichten in Bezug auf die Qualität von Bodenabfertigungsdiensten

1. Auf Flughäfen, die zumindest in drei aufeinander folgenden Jahren mindestens 5 Mio. Fluggäste oder 100 000 t Fracht jährlich zu verzeichnen hatten, erstatten die Bodenabfertigungsdienstleister und selbst abfertigenden Flughafennutzer der Kommission über ihre betriebliche Leistung Bericht.

---

[18] ABl. L 46 vom 17.2.2004, S. 1.
[19] ABl. L 204 vom 26.7.2006, S. 1.

2. Die Kommission kann durch einen delegierten Rechtsakt gemäß Artikel 42 detaillierte Spezifikationen zum Inhalt und zur Verbreitung der vorgeschriebenen Berichte festlegen.

Artikel 34
Aus- und Fortbildung

1. Bodenabfertigungsdienstleister und selbst abfertigende Flughafennutzer tragen dafür Sorge, dass ihre an der Erbringung von Bodenabfertigungsdiensten beteiligten Beschäftigten, einschließlich leitender und mit Aufsichtsfunktionen betrauter Mitarbeiter, regelmäßig spezifische und wiederkehrende Schulungen besuchen, um ihnen die Wahrnehmung der ihnen übertragenen Aufgaben zu ermöglichen.

2. Jeder an der Erbringung von Bodenabfertigungsdiensten beteiligte Mitarbeiter besucht eine für die ihm übertragenen Aufgaben relevante Schulung von mindestens zweitägiger Dauer. Jeder Mitarbeiter besucht die einschlägige Schulung, wenn er eine neue Stelle antritt oder ihm eine neue Aufgabe übertragen wird.

3. Soweit für die betreffenden Bodenabfertigungsdienste relevant, erstreckt sich die Schulung zumindest auf folgende Bereiche:

(a) Gefahrenabwehr einschließlich Sicherheitskontrolle, Betriebssicherheit, Sicherheitsausrüstung und Sicherheitsrisikomanagement;

(b) gefährliche Güter;

(c) luftseitige Sicherheit einschließlich Sicherheitsphilosophie, Sicherheitsvorschriften, Risiken, Humanfaktoren, luftseitige Markierungen und Beschilderung, Verhütung von Fremdkörperschäden, persönliche Schutzausrüstung, Unfälle/Vorfälle/Beinahe-Zusammenstöße sowie luftseitige Sicherheitsaufsicht;

(d) luftseitige Fahrausbildung, einschließlich allgemeiner Verantwortlichkeiten und Verfahren (Verfahren bei schlechten Sichtbedingungen), Fahrzeugausrüstung, Flughafenregeln und Gestaltung von Verkehrsfläche und Rollfeld;

(e) Betrieb, Verwaltung und Instandhaltung von Bodenmaterial;

(f) Kontrolle der Verladung, einschließlich umfassender Kenntnis der Gewichts- und Schwerpunktermittlung sowie Sensibilisierung hierfür, strukturelle Beladungsgrenzen, Ladeeinheiten, Massengutbeladung, Ladeplan, Gleichgewichtstabellen/-grafiken, Ladeanweisungsbericht (LIR), Ladungsbenachrichtigungen und Kontrolle der Verladung von Gefahrgütern;

(g) funktionelle Schulung in Fragen der Fluggastabfertigung, darunter Schulungen zur Fluggastbrücke sowie Information und Betreuung der Fluggäste gemäß den Verordnungen (EG) Nr. 261/2004 und (EG) Nr. 1107/2006;

(h) funktionelle Schulung zur Gepäckabfertigung;

(i) Schulung zur Flugzeugabfertigung und –beladung;

(j) Flugzeugbewegung am Boden, einschl. Bodenmanöver, Betrieb der Einrichtungen, Verfahren der Verbindung und Trennung von Flugzeug und Bodengeräten, Einwinkzeichen für die Flugzeugbewegung am Boden, Lotsen des Flugzeugs und Unterstützung der Flugzeugbewegung am Boden;

(k) Fracht- und Postabfertigung einschließlich geltender Warenverkehrsverbote und –beschränkungen;

(l) Schulung zur Koordinierung des Turnarounds;

(m) Umweltschutz einschließlich Leckagekontrolle, Entsorgungsmanagement und Abfallbeseitigung;

(n) Notfallmaßnahmen und Krisenmanagement;

(o) Berichtssysteme;

(p) Qualitätskontrolle bezüglich Outsourcing.

4. Alle Bodenabfertigungsdienstleister und selbst abfertigenden Flughafennutzer erstatten dem Leitungsorgan des Flughafens jährlich Bericht über die Einhaltung ihrer Verpflichtungen im Bereich der Aus- und Fortbildung.

Artikel 35
Unterauftragsvergabe

1. Bodenabfertigungsdienstleister können unbeschadet der Absätze 2, 3 und 4 Unteraufträge vergeben.

2. Selbstabfertiger dürfen Unteraufträge für die Bodenabfertigung nur vergeben, wenn sie wegen höherer Gewalt vorübergehend nicht in der Lage sind, die Selbstabfertigung vorzunehmen.

3. Unterauftragnehmer dürfen keine Unteraufträge für die Bodenabfertigung vergeben.

4. Ein Bodenabfertigungsdienstleister im Sinne von Artikel 11 Absatz 1 darf keine Unteraufträge für die Bodenabfertigung vergeben, es sei denn, er ist wegen höherer Gewalt vorübergehend nicht in der Lage, diese Bodenabfertigungsdienste zu erbringen.

5. Alle Bodenabfertigungsdienstleister und selbst abfertigenden Flughafennutzer, die einen oder mehrere Unterauftragnehmer beschäftigen, tragen dafür Sorge, dass die Unterauftragnehmer den Verpflichtungen von Bodenabfertigungsdienstleistern gemäß dieser Verordnung nachkommen.

6. Alle Bodenabfertigungsdienstleister und selbst abfertigenden Flughafennutzer, die einen oder mehrere Unterauftragnehmer beschäftigen, melden dem Leitungsorgan des Flughafens den Namen der betreffenden Unterauftragnehmer und deren Tätigkeiten.

7. Beantragt ein Bodenabfertigungsdienstleister im Rahmen des Auswahlverfahrens nach Artikel 7 die Befugnis zum Erbringen von Bodenabfertigungsdiensten, so gibt er die Anzahl, die Tätigkeiten und die Namen der Unterauftragnehmer an, die er zu beschäftigen gedenkt.

Kapitel VII – Internationale Beziehungen

Artikel 36
Beziehungen zu Drittstaaten

1. Die Kommission kann unbeschadet der internationalen Verpflichtungen der Union im Einklang mit dem Prüfverfahren gemäß Artikel 43 Absatz 3 beschließen, dass Mitgliedstaaten zur Abstellung von diskriminierendem Verhalten eines Drittstaats Maßnahmen – darunter die vollständige oder teilweise Aussetzung des Rechts von Bodenabfertigungsdienstleistern und selbst abfertigenden Flughafennutzern aus diesem Drittstaat auf Zugang zum Markt der Bodenabfertigungsdienste in ihrem Hoheitsgebiet – treffen müssen, wenn ein Drittstaat in Bezug auf den Zugang zum Markt der Bodenabfertigungsdienste oder Selbstabfertigung offenbar

   (a) Bodenabfertigungsdienstleistern und selbst abfertigenden Flughafennutzern eines Mitgliedstaats von Rechts wegen oder tatsächlich keine Behandlung gewährt, die der Behandlung vergleichbar ist, die der Mitgliedstaat den Bodenabfertigungsdienstleistern und selbst abfertigenden Flughafennutzern des betreffenden Drittstaats auf seinen Flughäfen gewährt, oder

   (b) Bodenabfertigungsdienstleistern und selbst abfertigenden Flughafennutzern eines Mitgliedstaats von Rechts wegen oder tatsächlich eine ungünstigere Behandlung als seinen eigenen Bodenabfertigungsdienstleistern und selbst abfertigenden Flughafennutzern gewährt, oder

   (c) Bodenabfertigungsdienstleistern und selbst abfertigenden Flughafennutzern aus anderen Drittstaaten eine günstigere Behandlung als Bodenabfertigungsdienstleistern und selbst abfertigenden Flughafennutzern eines Mitgliedstaats gewährt.

2. Bodenabfertigungsdienstleister und selbst abfertigende Flughafennutzer aus Drittstaaten gelten als nach dem Recht dieses Drittstaats errichtete juristische oder natürliche Person, die ihren satzungsmäßigen Sitz, ihre Hauptverwaltung oder ihre Hauptniederlassung im Gebiet dieses Drittstaats hat.

3. Die Union und/oder die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass beim Recht auf Marktzugang in Drittstaaten keine Diskriminierung zwischen Flughafennutzern aus der Union, die Dritten Bodenabfertigungsdienste erbringen, und anderen Bodenabfertigungsdienstleistern aus der Union besteht.

Kapitel VIII – Berichterstattungs- und Aufsichtspflichten

Artikel 37
Berichterstattungspflichten der Mitgliedstaaten

1. Die Mitgliedstaaten übermitteln der Kommission vor dem 1. Juli jeden Jahres das Verzeichnis der Flughäfen mit Beschränkungen in Bezug auf den Zugang zum Markt der Bodenabfertigungsdienste gemäß Artikel 6 Absatz 2 oder Artikel 14.

2. Die Mitgliedstaaten übermitteln der Kommission vor dem 1. Juli jeden Jahres das Verzeichnis der von den Mitgliedstaaten gemäß Kapitel IV über Zulassungsverfahren zugelassenen Bodenabfertigungsdienstleister und selbst abfertigenden Flughafennutzer.

Artikel 38
Veröffentlichung von Flughäfen-Verzeichnissen

Die Kommission veröffentlicht am Ende jeden Jahres im *Amtsblatt der Europäischen Union* die folgenden Informationen:

(a) das Verzeichnis der Flughäfen der Union, die zumindest in den drei vorangegangenen Jahren mindestens 5 Mio. Fluggäste oder 100 000 t Fracht jährlich zu verzeichnen hatten;

(b) das Verzeichnis der Flughäfen der Union, die zumindest in den drei vorangegangenen Jahren mindestens 2 Mio. Fluggäste oder 500 000 t Fracht jährlich zu verzeichnen hatten;

(c) das Verzeichnis der dem gewerblichen Verkehr offenstehenden Flughäfen der Union;

(d) das Verzeichnis der Flughäfen mit Beschränkungen gemäß Artikel 6 Absatz 2 oder Artikel 14;

(e) das Verzeichnis der gemäß Kapitel IV über Zulassungsverfahren zugelassenen Bodenabfertigungsdienstleister und selbst abfertigenden Flughafennutzer.

Artikel 39
Bewertung und Berichterstattung

1. Die Kommission legt dem Europäischen Parlament und dem Rat spätestens fünf Jahre nach dem Geltungsbeginn dieser Verordnung einen Bericht über deren Anwendung vor. In dem Bericht werden insbesondere etwaige erhebliche Auswirkungen auf die Qualität der Bodenabfertigungsdienste, Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen behandelt. Der Bericht enthält die folgende Reihe von Indikatoren und Kriterien für eine repräsentative Auswahl von Flughäfen:

(a) durchschnittliche Anzahl der Bodenabfertigungsdienstleister auf Flughäfen der Union für die 11 Dienstleistungskategorien;

(b) Anzahl der selbst abfertigenden Flughafennutzer auf jedem Flughafen der Union für die 11 Dienstleistungskategorien;

(c) Anzahl der Flughäfen mit Beschränkung der Anzahl der Bodenabfertigungsdienstleister und Umfang der Beschränkung(en);

(d) Anzahl der Unternehmen, die über eine Zulassung eines Mitgliedstaates verfügen und ihrer Geschäftstätigkeit in einem anderen Mitgliedstaat nachgehen;

(e) Ansichten der beteiligten Akteure zum Zulassungssystem (Zulassungskriterien, Aspekte der Durchführung, Preis usw.);

(f) Anzahl der in der Union tätigen Bodenabfertigungsdienstleister und selbst abfertigenden Flughafennutzer (Gesamtsumme);

(g) Preise und Managementsysteme für zentrale Infrastruktureinrichtungen auf jedem Flughafen;

(h) Marktanteil des Leitungsorgans des Flughafens am Bodenabfertigungsgeschäft auf jedem Flughafen für die 11 Dienstleistungskategorien;

(i) Marktanteil der Drittabfertigung anbietenden Flughafennutzer auf jedem Flughafen für die 11 Dienstleistungskategorien;

(j) sicherheitsrelevante Unfälle mit Beteiligung von Bodenabfertigungsdiensten;

(k) Ansichten der beteiligten Akteure zur Qualität der Bodenabfertigungsdienste auf Flughäfen im Hinblick auf die Kompetenz des Personals, Umweltschutz, Gefahrenabwehr und die Koordinierung von Tätigkeiten (kollaborative Entscheidungsfindung, Notfallmaßnahmen, Aus- und Fortbildung, Unterauftragsvergabe);

(l) Mindestqualitätsnormen für Bodenabfertigungsunternehmen;

(m) Aspekte der Aus- und Fortbildung;

(n) Personaltransfers und deren Auswirkungen auf den Beschäftigtenschutz;

(o) Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen im Sektor der Bodenabfertigung.

2. Die Kommission und die Mitgliedstaaten arbeiten bei der Erfassung von Informationen für den in Absatz 1 genannten Bericht zusammen.

3. Die Kommission kann gestützt auf diesen Bericht entscheiden, ob eine Überarbeitung dieser Verordnung notwendig ist.

Kapitel IX - Sozialschutz

Article 40
Sozialschutz

Unbeschadet der Anwendung dieser Verordnung und vorbehaltlich anderer Bestimmungen des Unionsrechts können die die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen treffen, um den Schutz der Arbeitnehmerrechte zu gewährleisten.

Kapitel X – Anfechtung von Beschlüssen oder Einzelmaßnahmen

Artikel 41
Rechtsbehelfe

1. Die Mitgliedstaaten oder gegebenenfalls die Leitungsorgane von Flughäfen tragen dafür Sorge, dass jede Partei mit einem legitimen Interesse ein Beschwerderecht in Bezug auf die nach Artikel 6 Absatz 2 (Drittabfertigung), Artikel 7 bis 10 (Auswahlverfahren), Artikel 13 (Inselflughäfen), Artikel 23 und 24 (Zulassungsbeschlüsse), Artikel 27 (Zugang zu zentralen Infrastruktureinrichtungen), Artikel 28 (Entgelte für die Nutzung zentraler Infrastruktureinrichtungen), Artikel 31 (Verhaltensregeln) und Artikel 32 (Mindestqualitätsnormen) getroffenen Entscheidungen oder Einzelmaßnahmen hat.

2. Eine Beschwerde kann bei einem nationalen Gericht oder einer anderen Behörde, die vom Leitungsorgan des betreffenden Flughafens verschieden und soweit zweckmäßig von dessen Aufsichtsbehörde unabhängig ist, vorgebracht werden. Soweit in dieser Verordnung vorgesehen, ist die unabhängige Aufsichtsbehörde mit der Beschwerde zu befassen.

Kapitel XI – Durchführungsbefugnisse und Befugnisübertragung

Artikel 42
Ausübung der Befugnisübertragung

1. Die Befugnis zum Erlass delegierter Rechtsakte wird der Kommission unter den Bedingungen dieses Artikels übertragen.

2. Die in den Artikeln 22, 32 und 33 festgelegte Befugnisübertragung wird der Kommission ab dem [Tag des Inkrafttretens dieser Verordnung] für einen unbefristeten Zeitraum gewährt.

3. Die in Artikel 22, 32 und 33 genannte Befugnisübertragung kann vom Europäischen Parlament oder vom Rat jederzeit widerrufen werden. Der Beschluss über den Widerruf beendet die Übertragung der darin genannten Befugnisse. Er wird am Tag nach seiner Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* oder zu einem in dem Beschluss angegebenen späteren Zeitpunkt wirksam. Die Gültigkeit von delegierten Rechtsakten, die bereits in Kraft sind, wird davon nicht berührt.

4. Sobald die Kommission einen delegierten Rechtsakt erlässt, übermittelt sie diesen gleichzeitig dem Europäischen Parlament und dem Rat.

5. Ein gemäß den Artikeln 22, 32 und 33 erlassener Rechtsakt tritt nur in Kraft, wenn innerhalb von zwei Monaten ab dem Tag seiner Übermittlung weder das Europäische

Parlament noch der Rat Einwände gegen den delegierten Rechtsakt erhoben haben oder wenn sowohl das Europäische Parlament als auch der Rat der Kommission vor Ablauf dieser Frist mitteilen, dass sie keine Einwände haben. Dieser Zeitraum wird auf Initiative des Europäischen Parlaments oder des Rates um zwei Monate verlängert.

Artikel 43
Ausschussverfahren

1. Die Kommission wird von einem Ausschuss im Sinne der Verordnung (EU) Nr. 182/2011 unterstützt.

2. Wird auf diesen Absatz Bezug genommen, so gilt Artikel 4 der Verordnung (EU) Nr. 182/2011. Wird die Stellungnahme des Ausschusses im schriftlichen Verfahren eingeholt, so wird das Verfahren ohne Ergebnis abgeschlossen, wenn der Vorsitz dies innerhalb der Frist für die Abgabe der Stellungnahme beschließt oder eine einfache Mehrheit der Ausschussmitglieder es verlangt.

3. Wird auf diesen Absatz Bezug genommen, so gilt Artikel 5 der Verordnung (EU) Nr. 182/2011. Wird die Stellungnahme des Ausschusses im schriftlichen Verfahren eingeholt, so wird das Verfahren ohne Ergebnis abgeschlossen, wenn der Vorsitz dies innerhalb der Frist für die Abgabe der Stellungnahme beschließt oder eine einfache Mehrheit der Ausschussmitglieder es verlangt.

Kapitel XII – Schlussbestimmungen

Artikel 44
Aufhebung

Die Richtlinie 96/67/EG wird mit Wirkung ab dem Datum, zu dem diese Verordnung anwendbar wird, aufgehoben.

Verweise auf die aufgehobene Richtlinie gelten als Verweise auf die vorliegende Richtlinie.

Artikel 45
Übergangsbestimmungen

1. Die gemäß Artikel 11 der Richtlinie 96/67/EG vor dem Datum, zu dem diese Verordnung anwendbar wird, ausgewählten Dienstleister behalten ihre Zulassung zu den in der Richtlinie 96/67/EG festgelegten Bedingungen bis zum Ende des ursprünglich geplanten Auswahlzeitraums.

2. Auf Flughäfen, auf denen gemäß Artikel 6 Absatz 2 der Richtlinie 96/67/EG nur zwei Dienstleister je Dienstleistungskategorie ausgewählt wurden und auf denen gemäß Artikel 6 Absatz 2 dieser Verordnung mindestens drei Dienstleister ausgewählt werden müssen, wird ein Auswahlverfahren gemäß Artikel 7 bis 13 dieser Verordnung organisiert, so dass der dritte Dienstleister spätestens ein Jahr

nach dem Datum, an dem diese Verordnung anwendbar wird, ausgewählt ist und den Dienstleistungsbetrieb aufnehmen kann.

3. Die gemäß Artikel 14 der Richtlinie 96/67/EG erteilten Zulassungen gelten weiter bis zu deren Erlöschen, höchstens jedoch für die Dauer von zwei Jahren nach dem Datum, an dem diese Verordnung anwendbar wird.

4. Erhält ein Unternehmen eine Zulassung gemäß dieser Verordnung, so beantragt es innerhalb von zwei Monaten die Aufhebung etwaiger Zulassungen, die ihm gemäß Artikel 14 der Richtlinie 96/67/EG erteilt wurden. Läuft eine gemäß Artikel 14 der Richtlinie 96/67/EG erteilte Zulassung jedoch innerhalb von zwei Monaten nach Erteilung der neuen Zulassung gemäß dieser Verordnung aus, so ist das Unternehmen nicht verpflichtet, deren Aufhebung zu beantragen.

5. Artikel 26 dieser Verordnung gilt nicht für gemäß Artikel 14 der Richtlinie 96/67/EG erteilte Zulassungen.

Artikel 46
Inkrafttreten und Geltung

Diese Verordnung tritt am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* in Kraft.

Diese Verordnung gilt ab dem XX.XX.20XX [18 Monate nach dem Datum ihrer Annahme].

Diese Verordnung ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.

Geschehen zu Brüssel am

Im Namen des Europäischen Parlaments
Der Präsident

Im Namen des Rates
Der Präsident

ANHANG

VERZEICHNIS DER KATEGORIEN VON BODENABFERTIGUNGSDIENSTEN

1. Die administrative Abfertigung am Boden/Überwachung umfasst die folgenden Unterkategorien:

1.1. die Vertretung bei und die Verbindungen zu den örtlichen Behörden und sonstigen Stellen, die im Auftrag des Flughafennutzers getätigten Auslagen und die Bereitstellung von Räumlichkeiten für seine Vertreter;

1.2. die Kontrolle der Verladung, Nachrichtenübermittlung und Telekommunikation;

1.3. die Behandlung, Lagerung und Verwaltung von Ladeeinheiten;

1.4. alle sonstigen Überwachungsdienste vor, während und nach dem Flug sowie alle sonstigen vom Nutzer geforderten administrativen Dienste.

2. Die Fluggastabfertigung umfasst jegliche Art von Information und Betreuung – einschließlich jener im Rahmen des einschlägigen EU-Rechts zu den Fluggastrechten – beim Abflug, bei der Ankunft, während des Transits oder bei Anschlussflügen, einschließlich der Kontrolle der Flugscheine und der Reiseunterlagen sowie der Registrierung des Gepäcks und dessen Beförderung bis zu den Sortieranlagen.

3. Die Gepäckabfertigung umfasst die Behandlung des Gepäcks im Sortierraum, die Sortierung des Gepäcks, seine Vorbereitung für den Abflug, das Be- und Entladen der Fahrzeuge oder Anlagen, mit denen das Gepäck zwischen Flugzeug und Sortierraum befördert wird, sowie die Gepäckbeförderung zwischen Sortierraum und Ausgaberaum.

4. Die Fracht- und Postabfertigung umfasst die folgenden Unterkategorien:

4.1. in Bezug auf die Fracht: bei Ein- und Ausfuhr sowie während des Transits die Behandlung der Fracht, die Bearbeitung der entsprechenden Unterlagen, die Zollformalitäten und alle zwischen den Parteien vereinbarten oder umständehalber erforderlichen Sicherungsmaßnahmen;

4.2. in Bezug auf die Post: beim Eingang und Ausgang die Behandlung der Post, die Bearbeitung der entsprechenden Unterlagen und alle zwischen den Parteien vereinbarten oder umständehalber erforderlichen Sicherungsmaßnahmen.

5. Die Vorfelddienste umfassen die folgenden Unterkategorien:

5.1. das Lotsen des Flugzeugs bei der Ankunft und beim Abflug;

5.2. die Unterstützung beim Parken des Flugzeugs und die Bereitstellung der entsprechenden Mittel;

5.3. die Kommunikation zwischen dem Flugzeug und dem Dienstleister, der die luftseitigen Dienste erbringt;

5.4. das Be- und Entladen des Flugzeugs, einschließlich Bereitstellung und Einsatz der erforderlichen Mittel, sowie Beförderung der Besatzung und der Fluggäste zwischen Flugzeug und Abfertigungsgebäude sowie Beförderung des Gepäcks zwischen Flugzeug und Abfertigungsgebäude;

5.5. die Unterstützung beim Anlassen der Triebwerke und die Bereitstellung der entsprechenden Mittel;

5.6. das Bewegen des Flugzeugs beim Abflug und bei der Ankunft, die Bereitstellung und den Einsatz der erforderlichen Mittel;

5.7. die Beförderung, das Ein- und Ausladen der Nahrungsmittel und Getränke in das bzw. aus dem Flugzeug.

6. Die Reinigungsdienste und der Flugzeugservice umfassen die folgenden Unterkategorien:

6.1. die Innen- und Außenreinigung des Flugzeugs, den Toiletten- und Wasserservice;

6.2. die Kühlung und Beheizung der Kabine, die Beseitigung von Schnee und Eis vom Flugzeug, das Enteisen des Flugzeugs;

6.3. die Ausstattung der Kabine mit entsprechender Bordausrüstung und deren Lagerung.

7. Die Betankungsdienste umfassen die folgenden Unterkategorien:

7.1. die Organisation und Durchführung des Be- und Enttankens einschließlich Treibstofflagerung, auch wenn diese neben dem Flughafen erfolgt, sowie Qualitäts- und Quantitätskontrolle der Lieferungen;

7.2. das Nachfüllen von Öl und anderen Flüssigkeiten.

8. Die Stationswartungsdienste umfassen die folgenden Unterkategorien:

8.1. die routinemäßigen Abläufe vor dem Flug;

8.2. spezielle, vom Flughafennutzer geforderte Tätigkeiten;

8.3. das Vorhalten und die Verwaltung des Wartungsmaterials und der Ersatzteile;

8.4. das Vorhalten einer Abstellposition und/oder einer Halle zur Durchführung der Wartung.

9. Die Flugbetriebs- und Besatzungsdienste umfassen die folgenden Unterkategorien:

9.1. die Vorbereitung des Fluges am Abflughafen oder anderenorts;

9.2. die Hilfe während des Flugs, unter anderem bei einer während des Flugs gegebenenfalls erforderlichen Änderung des Flugablaufs;

9.3. die Dienste nach dem Flug;

9.4. allgemeine Hilfsdienste für die Besatzung.

10. Die Transportdienste am Boden umfassen folgende Unterkategorien:

10.1. die Organisation und Abwicklung der Beförderung von Fluggästen, Besatzung, Gepäck, Fracht und Post zwischen verschiedenen Abfertigungsgebäuden eines Flughafens, nicht jedoch Beförderungen zwischen dem Flugzeug und einem anderen Ort auf dem Gelände des gleichen Flughafens;

10.2. alle speziellen, vom Flughafennutzer verlangten Beförderungsdienste.

11. Die Bordverpflegungsdienste (Catering) umfassen die folgenden Unterkategorien:

11.1. die Verbindungen mit den Lieferanten und der Verwaltung;

11.2. die Lagerung der Nahrungsmittel, der Getränke und des für die Zubereitung erforderlichen Zubehörs;

11.3. die Reinigung des Zubehörs;

11.4. die Vorbereitung und Lieferung der Nahrungsmittel und Getränke sowie des entsprechenden Zubehörs.



COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION

Brussels, 5 December 2011

Interinstitutional File: 2011/0397 (COD)

18008/11
ADD 1

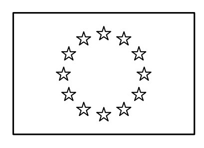
AVIATION 256
CODEC 2288

COVER NOTE

from:	Secretary-General of the European Commission, signed by Mr Jordi AYET PUIGARNAU, Director
date of receipt:	2 December 2011
to:	Mr Uwe CORSEPIUS, Secretary-General of the Council of the European Union
No Cion doc.:	SEC(2011) 1439 final
Subject:	Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on groundhandling services at Union airports and repealing Council Directive 96/67/EC – Commission Staff Working Paper – Impact Assessment

Delegations will find attached Commission document SEC(2011) 1439 final.

Encl.: SEC(2011) 1439 final



EUROPEAN COMMISSION

Brussels, 1.12.2011
SEC(2011) 1439 final

COMMISSION STAFF WORKING PAPER

IMPACT ASSESSMENT

Accompanying the document

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council

on groundhandling services at Union airports and repealing Council Directive 96/67/EC

{COM(2011) 824 final}
{SEC(2011) 1440 final}

TABLE OF CONTENTS

This report commits only the Commission's services involved in its preparation and does not prejudge the final form of any decision to be taken by the Commission

1. SECTION 1 - PROCEDURAL ISSUES AND CONSULTATION OF INTERESTED PARTIES

Lead DG: DG MOVE

Agenda planning/WP reference: 2011/MOVE/008

Proposal to the European Parliament and the Council to revise Council Directive No 96/67/EC of 15 October 1996 on access to the groundhandling market at Community airports (hereafter "the Directive")[1].

This proposal is part of the **Airport Package 2011** measures, together with a Proposal to revise the regulation on the allocation of airport slots[2] and a Proposal to revise the directive on noise restrictions at airports[3]. As described in details in the "Communication Chapeau" of the package, the Airport Package 2011 aims at enhancing the quality and efficiency of EU airports, by optimising the use of airport capacity (slot initiative), limiting noise impacts of aviation around airports (noise initiative) and enhancing the quality of operations at airports (groundhandling initiative).

1.1. Organisation and timing

1. To prepare this initiative, DG MOVE set up in May 2009 an Impact Assessment Steering Group (IASG) chaired by DG MOVE with members from DGs COMP, ECFIN, EMPL, TRADE and the Secretariat General[4]. The IASG held six meetings[5].

1.2. Consultation and expertise

2. Since its adoption 15 years ago, the application of the Directive has been constantly **monitored** by the Commission. At the request of the Commission a study 'on the quality and efficiency of groundhandling services at EU airports as a result of the implementation of Council Directive 96/67/EC' was carried out in 2002.[6] At a hearing held on 6 April 2006, following a written consultation, the Commission consulted with all stakeholders on the various possibilities for a revision of the Directive.

3. On 24 January 2007, the Commission adopted a report on the application of the Directive[7] which confirmed that the main objectives of the Directive had been achieved (increase in number of groundhandlers and decrease in prices in particular), but that negative trends existed. A number of potential problems associated with the Directive

[1] OJ L 272, 25.10.1996, p. 36–45.
[2] Council Regulation (EEC) No 95/93 of 18 January 1993 on common rules for the allocation of slots at Community airports.
[3] Directive 2002/30/EC of the European Parliament and of the Council of 26 March 2002 on the establishment of rules and procedures with regard to the introduction of noise-related operating restrictions at Community airports.
[4] Other DGs such as DG MARKT (for internal market aspects), DG ENTR (for SMEs aspects), LS (legal aspects) were also invited but could not participate to the IASG.
[5] Meetings were held on: 6.10.2009, 17.11.2009, 13.04.2010, 10.02.2011, 8.03.2011, 23.05.2011.
[6] SH&E study 2002 (See Annex III for details).
[7] COM(2006)821 final.

were identified. In this Communication, the Commission announced that it would continue to closely monitor the groundhandling market.

4. In October 2007, the European Parliament issued a resolution[8] requesting the European Commission to carry out a more updated and comprehensive assessment (notably an evaluation taking into account the EU12, as well as quality, security, safety and social impacts). A new study was carried out in 2008-2009.[9]

5. For the purpose of this Impact Assessment (IA), DG MOVE carried out a **stakeholders' consultation** from November 2009 to September 2010.[10] The objectives of the consultation were to collect the opinions of Member States, of the general public and of aviation stakeholders on the functioning of the groundhandling services at European airports and possible options for revising the Directive. The individual contributions are available, together with a summary of the consultation, on the Commission website.[11] The public consultation met the Commission minimum standards for consultation.

6. Following a dedicated meeting of the Groundhandling working group of the **Sectoral Social Dialogue Committee** (on civil aviation) held on 16.11.2009,[12] three of the four key representatives adopted a common statement[13] calling for improvements to the current tenders system (see paragraph 32) and for a social clause on transfer of staff in case of partial or total loss of activity.

7. The consultations highlight the divergent interests of the various categories of stakeholders. Airlines stress the need for a more competitive market. In a sector where stability of employment has suffered, groundhandling workers want to address social concerns (notably the transfer of staff). Airport operators call for better coordination at the airport. Independent groundhandlers insist on the need for fairer competition conditions. Nearly all stakeholders call for improved quality of services.

8. The present IA is supported by the results of a dedicated external study that has been overseen by the IASG.[14] Other studies[15] used for this IA are listed in Annex III.

---

[8] European Parliament resolution of 11 October 2007 on airport capacity and ground handling: towards a more efficient policy (2007/2092(INI)) available at http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P6-TA-2007-0433.

[9] ARC study, 2009 (see Annex III for details). This study was published on the Commission website in April 2009: http://ec.europa.eu/transport/air/airports/ground_handling_market_en.htm

[10] The consultation was performed notably through an Internet-based consultation supported by a questionnaire posted on the Commission's website "Your voice" between 4 December 2009 and 17 February 2010; 103 replies were collected. Details of consultation are available in Annex V.

[11] http://ec.europa.eu/transport/air/consultations/2010_02_12_directive_96_67_ec_en.htm

[12] A summary of the minutes of this meeting is available in Annex V.

[13] Statement dated 7.4.2011of the EU Trade associations representing the Airport operators (ACI-Europe), the Independent Handlers (IAHA) and the Representatives of staff (European Transport Federation – ETF), not co-signed by airlines associations, available at: https://www.itfglobal.org/files/seealsodocs/28646/Statement%20GH%20ACI%20IAHA%20ETF%20070411.pdf.

[14] SDG study 2010 (See Annex III for details). The IASG held a number of steering meetings with the contractor (held on 6.10.2009, 17.11.2009, 13.04.2010).

[15] ARC Study 2009, SH&E study 2002, Booz Study 2009, ECORYS study 2008, etc: see Annex III.

1.3. Results of the consultation of the Impact Assessment Board (IAB)

9. Following the submission of a draft report to the Impact Assessment Board (IAB) on 8 June 2011 and a hearing with the IAB on 6 July 2011, the IAB sent its opinion on 8 July 2011. The recommendations of the IAB were duly taken into account and the main modifications were the following:

9.1. the problem definition was made clearer about the issues with the current legislative framework;

9.2. the provisions for social protection in case of transfer of employees and in particular the feasibility, effectiveness and proportionality of the full takeover of staff were clarified;

9.3. a wider range of feasible policy options was introduced, and the content of certain measures was clarified;

9.4. the comparison of options was strengthened.

2. SECTION 2 – CONTEXT, PROBLEM DEFINITION AND SUBSIDIARITY

2.1. Context

10. Europe aims at an efficient, competitive aviation system, offering a network of global connectivity where citizens can safely and securely fly at affordable rates. Airports play a crucial role in the aviation chain. Their well-functioning and efficiency is a key economic parameter for their airline clients and for businesses that work in close cooperation with them and is central for the successful delivery of the Single European Sky reform. As recognised in the Declaration adopted at the Bruges Aviation Summit in October 2010[16], there is a need to reform EU rules to foster the competitiveness of European airports (and eliminate capacity bottlenecks), so that the efficiency of each link in the aviation transport chain (e.g. airport operators, carriers, other service providers) is improved to give travellers and companies more value for money. This role is also recognised in the White Paper – Roadmap to a Single European Transport Area[17], which identifies the improvement of market access and the provision of quality services at airports as an essential action to achieve the Single European Transport Area.

11. **Groundhandling services** cover all ground-based aviation-related activities carried out for airlines at airports and are a key function in the aviation chain. Even though groundhandling is not necessarily visible, the passenger experience at airports and in the air relies on quality groundhandling services, whether it concerns the proper reception of passengers at the airport,[18] the material comfort in the plane,[19] or the pre-

---

16 A meeting which brought together high level figures from the world of aviation in order to discuss challenges facing the sector. http://www.eutrio.be/european-aviation-summit

17 COM (2011)144 final.

18 Check-in of passengers and luggage, baggage claim desks: see Annex I for the list and definitions of groundhandling services.

19 Cleaning of the cabin, toilet handling, catering…

conditions for safe and secure flights.[20] An efficient provision of groundhandling services is therefore important for airports, airlines and passengers, is key for the efficient use of air transport infrastructure and contributes significantly to the performance of the aviation system in general.

12. The Directive defines 11 categories of groundhandling services (being themselves constituted of different subcategories: see Annex I). These categories are:

- 1) Ground administration and supervision;
- 2) Passenger handling;
- 3) Baggage handling;
- 4) Freight and mail handling;
- 5) Ramp handling;
- 6) Aircraft services ;
- 7) Fuel and oil handling;
- 8) Aircraft maintenance;
- 9) Flight operations and crew administration;
- 10) Surface transport;
- 11) Catering services

13. Historically, groundhandling activities were part of the airport operator's or airline's remit.[21] However, with the Directive, groundhandling services have been gradually opened up to competition. **The access to the groundhandling market**, organised by the Directive, is based on the following principles:

- **Freedom of 'self-handling'**, i.e. the possibility for airlines to self-handle at each commercial airport regardless of its volume of traffic. However, for four categories of services[22], Member States may reserve the right to self-handle to no fewer than two airport users at airports with more than 2 million passenger movements or 50,000 tonnes of freight per annum. The selection is organised on the basis of relevant, objective, transparent and non-discriminatory criteria (but not through tenders).

---

[20] Loading of fuel and oil in the plane, calculations for the aircraft balance, de-icing of the aircraft, departure and arrival guidance of the aircraft.

[21] This is still the case today in a number of cases (many airlines at their hub airports are still providing self- and third-party handling, many airports are also providing groundhandling services, whether internally or via a subsidiary).

[22] I.e. the so-called "restricted services": "baggage handling", "ramp handling", "fuel and oil handling", "freight and mail handling as regards the physical handling of freight and mail between the air terminal and the aircraft".

- **Freedom of 'third party handling'**, i.e. the possibility for groundhandling providers to provide services to third parties at airports with more than 2 million passengers or 50 000 tons of freight per year. However, for the four categories of groundhandling services noted in footnote 22, Member States may limit the number of suppliers to no fewer than two for each category. However, at least one of the authorised suppliers must be 'independent'.[23] The selection takes place through a tender.

14. Given the specificities of this market, namely environmental and space/capacity constraints at airports, the Directive foresees the possibility to ask for further restrictions (exemptions) for defined locations and periods.[24] However, there are at the moment no exemptions in force. Figure 1 below summarises the provisions on market access.

	Airports open to commercial traffic under 2 million passengers or 50,000 tons of freight per year	**Airports open to commercial traffic over 2 million passengers or 50,000 tons of freight per year**	
		All services except "restricted services"	**"Restricted services" (services listed in footnote 22)**
Self-handling (handling by airlines' own account)	**Free access to the market for all categories** **possibility to restrict the number of self-handlers on the basis of space/capacity limitations if request for exemption approved by EC*	**Free access to the market** **possibility to restrict the number of self-handlers on the basis of space/capacity limitations if request for exemption approved by EC*	**Free access** **possibility to restrict the number of self-handlers on the basis of space/capacity limitations if request of exemption approved by EC* **OR** **Restriction to at least 2 self-handling airlines per category of services (selected on the basis of relevant, objective, transparent and non-discriminatory criteria)** **possibility to restrict the number of self-handlers on the basis of space/capacity limitations if request for exemption approved by EC*
Third-party handling	Not covered by the Directive	**Free access to the market** **possibility to restrict the number of third-party handlers on the basis of space/capacity limitations if exemption approved by EC.*	**Free access** **possibility to restrict the number of third-party handlers on the basis of space/capacity limitations if exemption approved by EC.* **OR** **Restriction to 2 third-party handlers per category of services (selected on the basis of a tender procedure published in the OJEU). At least one third-party handler has to be independent from the airport and the dominant carrier.** ***possibility to restrict the number of third-party handlers on the basis of space/capacity limitations to 1 if request for exemption approved by EC.*

Figure 1: Freedoms and possible exemptions foreseen by the Directive

[23] This means that the authorised suppliers must not be controlled directly or indirectly by: the managing body of the airport; any airport user which has carried more than 25% of the passengers or freight recorded at the airport during the year preceding that in which those suppliers were selected; and a body controlling or controlled directly or indirectly by that managing body or any such user.

[24] At an airport where specific constraints of available space or capacity make it impossible to open up the market to the degree provided for in the Directive, the Member State in question may introduce more stringent limitations in the number of suppliers/self-handlers. In these cases (Article 9 of the Directive), the Member State has to request officially an exemption to the European Commission, which may approve or not the exemption. The last exemption requested expired in 2001 and no exemption was requested since then (list of exemptions available in the ARC report 2009, on page 31).

15. According to the various **evaluations of the Directive** undertaken by the Commission[25], the main objectives of liberalisation of the groundhandling market at EU airports were achieved: the number of service providers has increased, groundhandling prices have generally decreased, in particular at former monopoly airports where competition has been introduced. Moreover, according to airlines (but not to other stakeholders), quality of service increased with an enlarged choice of competitors. However, in the meantime, other stakeholders (mainly airport managing bodies and representatives of groundhandling staff) reported concerns about the overall quality of service at airports.

16. In addition, a number of **implementation and enforcement issues** arose with the Directive. The flexibility left by the Directive actually gave the Member States a wide margin of manoeuvre for implementing the Directive. This wide margin of manoeuvre was not always very convenient for national authorities. The number of infringements in the Member States shows for instance that, more than 10 years after the Directive is in force, the provisions of the Directive were not always easy to interpret and implement, which has led in a number of cases to infringements[26]. Besides, it has to be acknowledged that in a number of cases, the blur around the requirements of the Directive was used by the Member States to privilege some local interests. Actually, the legal framework as such is a source of difficulty for implementation.

17. The fact that groundhandling as a core business activity is relatively "new" **impacts negatively the availability of reliable data**. The difficulty to produce and find meaningful data can be related to the diversity and fragmentation of groundhandling services - the Directive distinguishes 11 categories of services- and to the fragmented market structure (service providers can be airport operators, airlines or independent companies that do not necessarily publish separate data for their groundhandling activities). Different definitions are used in different data sources making it difficult to arrive at “hard” estimations[27]. There is not one sector-based (NACE) classification which covers the sector. Member States are producing either very limited or no quantitative information[28]. No uniform data are collected centrally, hence making this sub-sector much harder to monitor than airline or airport businesses.

18. Regarding employment data, the European Commission services ordered, over the past couple of years, two reports from specialised aviation consultancies.[29] These studies, as well as the additional work carried out with Member States and social partners for the purpose of this IA, faced the difficulties previously identified.

19. Finally, the present report **does not compare directly the "performance of less and more competitive airports"** across Europe in terms of costs and quality of groundhandling services. This is due to the fact that, beside the first difficulty already

---

[25] See in this respect ARC, 2009, SH&E 2002.

[26] See Annex VIII Infringements proceedings for more details.

[27] Groundhandling businesses use definitions that are sometimes different to the "legal" one (i.e. the ones in the Annex to the Directive) and represent a large number of highly heterogeneous companies.

[28] Oversight of groundhandling services by National Aviation Authorities is limited. Actually, the ICAO Chicago convention and its annexes, which is directed to States and regulates the entire aviation sector (in terms of safety, security, economics, environment etc) never addresses groundhandling as such.

[29] These 2 studies that addressed the social aspects of groundhandling at EU level are the ARC study, 2009, on the evaluation of the Directive 96/67 and the Social study in the field of aviation, 2009 carried out by Booz. SDG was also tasked to investigate the subject. See Annex III for more details.

mentioned to obtain data[30], comparing prices and quality offered at airports would be misleading. Data when available do not reflect the same realities and depend on local conditions that have no link with the airport (prices are affected by local standards of living, currencies, etc.; "quality criteria" are not quantified or, when quantified, do not represent the same physical reality). It is also very difficult to isolate the level of quality for groundhandling services only: most of the time, the "quality of groundhandling services at an airport" for a criteria is dependent on other external factors. For instance, the quality of baggage handling and baggage delivery at a given airport is heavily dependent on airlines and airport operators' own operations and equipments: a baggage can be delayed or lost at an airport of arrival because the transfer time at an intermediate airport was too short. Similarly, the Minimum Connecting Times (MCT) of an airport (indicators given by airport operators to their airlines customers to reflect the time needed to carry out a transfer between two flights) are often mostly determined not by the groundhandling performance but by the airport design and infrastructure.

Some estimates on the groundhandling market[31] : In 2009, 111 European airports benefited from third-party handling and all European commercial airports were open to self-handling. According to Commission and stakeholders' estimations, the revenues of groundhandling (all categories included) would amount globally to 50 billion euro[32]. It is estimated that the sector employs at the minimum 60,000 persons in Europe.[33] The market structure is still very fragmented with over 400 operators worldwide and a combined market share of 20% for the top four handlers (source: Swissport, 2008). The cost linked to groundhandling services for airlines represents 5 to 12%34 of operating costs.

20. In light of the above, it is important to note that the present IA and its conclusions are based on the best available sector-related data.[35]

2.2. Problem definition

21. Since the adoption of the Directive in 1996, framework conditions for groundhandling services have changed dramatically. In a context of rapidly growing air traffic[36] and

---

30 See also Annex III, p.10, explaining the specific difficulties encountered to quantify groundhandling prices (business-sensitiveness, variability of scope and content of services paid by airlines etc.).

31 The groundhandling market opening framework in force at the 60 biggest airports in Europe (i.e. those airports accommodating more than 5 millions passengers per year) is provided in Annex IX of this IA report. See also Annexes II and VI for an overview of the airports impacted by the Directive and for further information on the groundhandling market.

32 According *Global Industry Analysts* Inc*: "Over the years, ground-handling companies have been increasingly expanding both in size and network to meet ever-changing requirements of the highly dynamic global airlines. (…). A global network is the need of the time, and ground handlers have been rapidly expanding network via strategic partnerships, alliances and acquisitions. The economic importance of this behind-the-screen industry is obvious, with annual turnover crossing about US$70 billion globally" (* consulted at http://www.prweb.com/releases/airport_airside_services/ground_ramp_handling/prweb8561200.htm on 6.09.2011).

33 This figure, the best available, is an estimation of IAHA (the independent handlers' associations) for their members. Taking into account that not all groundhandling providers are members of IAHA (e.g. airports' and airlines' providers), there could actually be more than 110,000 groundhandling employees.

34 Source: Stakeholders' consultations and "Air market observatory - Annual reports", available at http://ec.europa.eu/transport/air/observatory_market/annual_reports_en.htm (see report 2008 p.85-88).

35 See Annex III for full details. As explained in Annex, the consultant SDG tried to obtain as much data as possible, including with the help of the IASG or of the stakeholders (see last question of the Internet-based stakeholders' consultations), but very often, only anecdotal evidence could be found.

capacity constraints,[37] the question of the efficiency and quality of services delivered at airports, including groundhandling, needs to be addressed as part of the necessary "gate-to-gate" approach for aviation, which consists in optimising and integrating all phases of a flight, from airport to airport, with a view to enhance performance in terms of delays, costs, environmental impact and safety. Recent statistics show that 70 per cent of the delays affecting aviation are generated by turnarounds at airports[38]. The successive crises that affected air transport over the last decade (economic crisis, terrorists' attacks, severe weather conditions) have called for cost-cutting efforts, enhanced levels of security and safety, and increased coordination of ground operations at airports.

22. In this changing environment, the consultations and evaluations of the current Directive[39] have shown that the current legal framework is no longer fit for purpose. The problem identified is double: (i): the provision of groundhandling services is not efficient enough due to barriers to entry and expansion, and (ii) the overall quality of groundhandling services at airport level does not keep up pace with evolving needs in terms of reliability, resilience, safety and security and environment. As a consequence, the benefits of the liberalisation are not sufficiently exploited and passed on fully to businesses and citizens making use of groundhandling services.

2.2.1. The provision of groundhandling services today is not efficient enough

The problem

23. During the consultation process, stakeholders indicated that the provision of groundhandling services under the current legal framework is not efficient enough implying untapped potential for cost reductions for airlines and for quality improvement. Whereas airlines expressed their satisfaction with the increased choice of groundhandling providers subsequent to the introduction of the Directive, they outlined that this trend is not observed everywhere in Europe. The examples of airports in Germany, Austria, Portugal were in particular reported, but also some other airports in Belgium, Bulgaria, Hungary, Malta and Italy. In the case where the choice between groundhandling providers is too limited at airports, airline stakeholders reported that the price/quality ratio of the service negotiated by airlines in their Service Level Agreement[40] suffers from the lack of competition between service providers[41]. For the airline, the power to negotiate adequate prices and levels of services with a groundhandling provider (which is key for airlines in their very competitive environment) therefore depends on the level of competition between the groundhandling providers authorised at the airport.[42]

---

36 Air traffic increased between 1996 and 2011 by 36% (Source: Eurocontrol Performance Review Commission)

37 See Impact Assessment to revise the Slot Regulation (Council Regulation (EEC) No 95/93).

38 Source: Eurocontrol Performance Review Commission.

39 The evaluation and consultation documents are listed and detailed in Annexes III and V.

40 Service Level Agreements (SLA) set the contractual provisions between airlines and their groundhandling providers.

41 See in this respect ARC report p.91 and 100.

42 See ARC report p.100.

The root causes

24. According to stakeholders, this situation can be attributed to the presence of several obstacles which hamper market access and expansion and hinder the internal market for groundhandling services:

2.2.1.1. Possibility to restrict competition for certain groundhandling services

25. As explained above, legislation allows a restriction of the freedom to 'self-handle' or to 'third party handle' for four categories of services (see footnote 22). As a consequence, at some airports (including notably all large airports in Germany, Austria, Portugal, and Belgium: see Annex IX section 2) airlines are faced with a limited choice between 2 providers, for each of the "restricted services", and are not always authorised to self-handle. According to airlines, this limited choice does not allow them to reap the full benefits of competition. In particular where the choice is limited to two providers only (and where self-handling is not possible or is not a relevant option, which is often the case): (i) for a given price, airlines cannot negotiate higher standards in terms of ground operations ; (ii) when one of the 2 providers leaves (for reasons such as dispute between the parties, end of tender period, bankruptcy/lack of profitability / change of strategy of one of the providers…), airlines have to negotiate with the remaining monopoly provider (which can impose its conditions), until a new second provider is selected; (iii) the risks of anticompetitive practices (collusion) increase.

2.2.1.2. Patchwork of administrative conditions to access national markets

26. Article 14 of the Directive allows Member States to make the activity of a groundhandling supplier/self-handler conditional upon obtaining an "approval" based on certain criteria[43], delivered by an entity independent from the airport operator. Such an approval has been put in place in 75% of Member States in the EU (see Annex X). Due to the nature of the legal instrument used, there is currently a diversity of numerous administrative conditions that have to be met in Europe, which oblige companies to adapt to each national market. As reported by stakeholders, this situation contributes to increasing costs (and by extension, prices) of cross-nationals groundhandling services, without any added value, acting sometimes as a deterrent to enter a given market[44]. The patchwork of approval systems constitutes an impediment to the proper functioning and efficiency of the internal market.

2.2.1.3. New entrants have difficulties to operate at airport level

27. At present, the structure of the EU groundhandling market is determined by the presence of three different types of groundhandling providers working under distinct regulatory conditions: airport operators, airlines and independent handlers. The stakeholder consultation and the in-depth analysis undertaken by the Commission

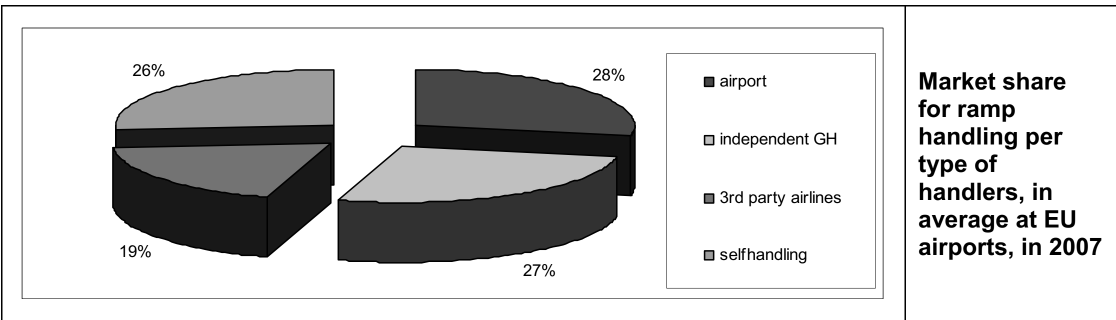
---

[43] The Directive specifies that the criteria for such approval "must relate to a sound financial situation and sufficient insurance cover, to the security and safety of installations, of aircraft, of equipments, and of persons, as well as of environmental protection and compliance with the relevant social legislation" (Article 14 of Directive 96/67).

[44] See in this respect: SDG report, p.104. Obtaining an approval is assessed to cost in average 10,000€ to a groundhandling company (Source: SDG report 2010). Companies operate generally in 1 to 5 Member States (see Annex VII), focussing their operations in regional markets.

identified a series of factors creating an uneven level playing field between the different categories of service providers, thereby hampering the expansion of independent handlers.

28. An analysis of the statistical data available (about ramp handling[45]) shows (see figure 2) that the independent groundhandlers have in average 25% market share at EU airports; airport operators providing groundhandling services 28%; and airlines 45% (26% in self-handling and 19% in third-party-handling). These average market shares hide significant disparities. At approximately 1/3 of main EU airports,[46] the ramp market share of the restricted groundhandling services of the airport operator is over 70%[47]. At a number of airports (Lisbon, Madrid, Amsterdam, Roma, Helsinki, Palma de Mallorca, Malaga, Alicante, Barcelona etc.), the dominant provider of these services is the (incumbent) home air carrier[48]. High market shares as such do not mean poor groundhandling services, as larger service providers could benefit from scope and scale efficiencies. Nevertheless, in the case of groundhandling services, scale efficiencies are as a general rule limited due to the structures of costs (high personnel costs and low equipment costs). Besides, even if for a specific activity high set-up costs or equipment/infrastructures costs arise thereby justifying a monopoly situation from an economic point of view, the legal framework foresees on purpose the possibility to declare the equipment/infrastructure as "centralised" and to reserve the management of the centralised equipment/infrastructure to one entity (see §30 for more details about "centralised infrastructures").



Market share for ramp handling per type of handlers, in average at EU airports, in 2007

Figure 2
Source: European Commission, based on ARC report 2009.

29. The identified factors influencing negatively the level playing field are the following:

---

[45] Even if "ramp handling" is only one of the 11 categories of groundhandling services, it is the only category for which precise figures exist at the moment. However, it is one of the 4 possibly restricted "airside categories", and certainly the most important one. It is supposed here that the features of this restricted category are more or less the same as other restricted groundhandling categories.

[46] notably the airports of Frankfurt, Munich, Düsseldorf, Vienna, Köln-Bonn, Bratislava, Sofia

[47] Tables 4.6 and 4.7 p.103-104 in the ARC report 2009 give an overview of the involvement of airports in groundhandling (for ramp handling).

[48] Tables 4.8 and 4.9 p.108-109 in the ARC report 2009 give an overview of the involvement of airlines in groundhandling (for ramp handling). Data available shows that the number of airports concerned by a high presence of airlines on the groundhandling market is important but the exact size of the "captive market" of airlines and airlines market shares are difficult to assess (and are therefore often missing).

30. ***Inappropriate legal framework for the management of centralised infrastructures (hereinafter "CIs")***[49]**:** The Directive is unclear about what CIs (which are necessary for the execution of groundhandling services) cover and how they are managed. In the absence of a clear legal framework, distortion of competition on the groundhandling market may arise in two ways. Firstly, the management of CIs can be reserved by Member States for the airport operator or another entity that can benefit from its role as infrastructure supplier to influence competition. The management of the CIs is often reserved for an incumbent supplier (the airport operator, or in the case of fuel-distribution systems, oil companies) that also provides third-party groundhandling services. In this case, the fees levied by the manager of the centralized infrastructure for its use can deter competitors.[50] Secondly, since the airport operator is not restricted in proposing a list of centralised infrastructure to its Member State, it is possible for the airport operator to restrict the scope of services subject to competition by keeping some of those services under monopoly. For instance, considering bus transport as centralized will allow the airport operator not to open it to competition. The problems linked to CIs are reported by airlines as key (notably, but not only, for fuel infrastructures all over Europe).[51]

31. ***Inappropriate legal framework as regards separation of accounts for airport operators providing groundhandling services:*** Airport operators are responsible for allocating airport spaces to groundhandlers and airlines, for defining the "rules of conduct" at the airport, for levying charges or fees for the use of the infrastructure and airport services. This makes them a powerful interlocutor of the airlines. A separation of accounts and prohibition of cross-subsidization between airport management activities and groundhandling activities are required in the Directive. However, the current system in place is very difficult to monitor for Member States and the Commission. In addition, since it does not impose separate accounting for CIs, the revenues of CIs can be used by the groundhandling division/subsidiary of the airport operator, which can constitute a great advantage.

32. ***Unbalanced tendering procedure for independent handlers****:* For certain groundhandling services, where market access restrictions apply, the selection of third-party handlers is carried out through a tender procedure[52] to ensure that the suppliers

---

[49] I.e infrastructures "*used for the supply of groundhandling services whose complexity, cost or environmental impact does not allow of division or duplication*" (Article 8 of the Directive). Annex XII provides for a sample of European airports the CIs that have been put in place.

[50] This situation, which is at the origin of the current infringement proceedings against Malta, is said by independent handlers to be frequent in other Member States. Third-party handlers consider it as a significant barrier, as it deters them from entering some airports' markets, including where the market is fully open.

[51] Source: IATA response to the public consultation, available in Annex V p. 45, 47, 55, 56.

[52] This tender is not a "public procurement" because the tendering authority does not purchase or acquire works, supplies or services from economic operators (actually the tendering authority does not "contract" with the groundhandling providers, but selects the companies that are authorised to access the market; the contractual relations for the provision of groundhandling services exist between the groundhandling companies and the airlines that are the customers of the groundhandling services, and do not involve the airport operator). The tendering authority is according to the Directive (article 11) either the airport (if this airport or one of its subsidiaries does not provide groundhandling services) or an authority independent from the airport (if the airport provides groundhandling services). In this second case, it is in general the Civil Aviation Administration that is in charge of this tender.

are selected in an objective, transparent and non-discriminatory manner.[53] Contrary to airport operators and self-handling airlines that have a guaranteed market presence, independent suppliers have to undergo the selection process to then operate during a period of 7 years maximum. This duration is assessed by groundhandling providers as insufficient to write off the cost of ground equipments and staff, thereby generating a competition disadvantage. In addition, the tender process includes a consultation of the Airport Users Committee (AUC); the rules of procedure of this committee can in some instances confer an advantage on airlines also providing groundhandling services to the detriment of independent handling companies.

2.2.2. The overall quality of groundhandling services at airport level does not keep up pace with evolving needs in terms of reliability, resilience, safety and security and environment

The problem

33. Airport operators and representatives of staff mentioned that, in a context of increased number of service providers, the overall quality of groundhandling services at airports has not kept pace with evolving needs. This suboptimal quality at airport level can be observed across all EU airports, more particularly with regard to the following aspects:

34. Firstly, stakeholders consider that the service is **not sufficiently reliable**. As regards punctuality and delays for air transport, analysis by Eurocontrol shows that groundhandling is part of the main causes of delays.[54] Moreover, in terms of baggage handling, according to IATA, large European airports appear to be underperforming compared to other airports in the world.[55] One of the main reasons for lost and delayed baggage is errors or system failures on the part of airlines and handling agents (particularly during transfer to connecting flights).

35. Secondly, the provision of groundhandling services has shown a **low level of resilience** in recent crisis situations. Indeed, post-crisis analyses indicate that airports are suffering from a lack of coordination between the actors, in particular groundhandling companies, airport operators and airlines. The report on the December 2010 snow crisis at Heathrow[56] and at Paris Charles De Gaulle[57] highlighted for instance the key aspects

---

53 The airport operator and self-handling airlines can operate on the restricted market without having to pass such a tender procedure.

54 Air transport punctuality depend on a number of factors (airport capacity utilisation, airport security checks and other airport processes, weather conditions, passenger behaviour,…) and the exact contribution of groundhandling is difficult to isolate. Data available nevertheless shows that groundhandling activities are often a significant contributing factor (see p.6: http://www.eurocontrol.int/coda/gallery/content/public/docs/coda_reports/2011/DIGEST_022011.pdf).

55 See the European airport performance reported by IATA, figure 4 "Mishandling distribution for the all airports in the world", at http://www.iata.org/whatwedo/stb/bip/Documents/Mishandling-and-Airport-performance-report-2010.pdf.

56 Report of the Heathrow Winter Resilience Enquiry – Professor D. Begg – March 2011: http://www.baa.com/assets/Internet/BAA%20Airports/Downloads/Static%20files/BeggReport220311_BAA.pdf.

57 "Rapport sur le fonctionnement de l'aéroport Paris CDG lors de l'épisode neigeux des 23 et 24 décembre 2010– Conseil général de l'Environnement et du Développement durable N° 007552-01 10 janvier 2011", http://portail.documentation.equipement.gouv.fr/documents/cgedd/007552-01_rapport.pdf.

of coordination and collaborative decision-making for de-icing management and operations.

~~36.~~ Thirdly, stakeholders reported that the provision of groundhandling services is not sufficiently **safe and secure**.[58] In relation to **safety**, EASA reported in its "Annual safety review 2009" that groundhandling is one of the important causes of commercial air transport accidents, with accidents accounting for a nearly 20% and growing share of accidents.[59] In addition, as highlighted by the results of the public consultation, in a context of growing air traffic, the Directive has increased the **security** risks at airports, namely through a higher number of vehicles and personnel operating on the ramp.[60]

37. Fourthly, **environment** is a growing quality concern. If environmental requirements set by the legal framework (including but not only through the approval systems) exist and apply already to the groundhandling companies, a number of stakeholders (in particular airports managing bodies and Member States) reported that there was room for improvement at local level to ensure coordination of measures for environment protection (for instance use of electric cars, recuperation of de-icing products) in particular where industry initiatives [61] or local rules (specific training in particular) exist.

The root causes

38. The results of the stakeholder consultation and various evaluations indicated that the insufficient overall quality of groundhandling services can be attributed to two main root causes: (i) insufficient coordination of groundhandling services at the airport and (ii) unsatisfactory legal framework in relation to training and transfer of personnel.

2.2.2.1. <u>Insufficient coordination of groundhandling services at the airport</u>

39. As reported by stakeholders, the service level agreed with an individual airline is not necessarily compatible with the overall airport efficiency and more generally with the quality of groundhandling services expected by the final users and citizens (the community of passengers/freight forwarders or the other airlines). **Sub-standard quality of one groundhandling company can indeed disturb the airport system to the detriment of all stakeholders** in the air transport industry, especially in departure/transfer operations or in times of crisis. This appears under several aspects:

40. ***Subcontracting practices affect the overall airport functioning**:* The present Directive does not explicitly cover the subject of subcontracting practices and different rules exist in the national legislation of Member States.[62] Yet, at numerous airports subcontracting

---

[58] See in this respect question 9 of the public consultation in Annex V p.29.

[59] The accidents include mainly collisions between ground equipment and aircraft, but also de-icing problems, collisions between aircrafts, weight and balance of the aircraft, etc. See EASA annual safety review 2009 p.18-19 (also reproduced in Annex XI p. 85): http://www.easa.europa.eu/communications/docs/annual-safety-review/2009/RLY_EASA_Annual_100722.pdf.

[60] See in this respect SDG report p.92.

[61] E.g. ACI's Airport Carbon Accreditation (see http://www.airportcarbonaccreditation.org/ for details).

[62] At present, if suppliers of services wish to subcontract one or more categories of groundhandling services they do not want to perform themselves, the subcontractor shall be an "authorised" third-party

takes place where self-handlers and third-party handlers subcontract part of their activities to smaller handlers, which are not formally recognised as authorised handlers. This situation contributes to maintaining unclear responsibilities for the provision of groundhandling services and has a negative impact on airport resources and space - in particular when cascade subcontracting occurs -and on airport operations.

41. ***Absence of harmonised criteria for selection:*** Selection of restricted services providers has to take place through tenders, but criteria for the selection are not specified in the Directive. This leads to a variety of practices in this regard. By setting horizontal obligations for groundhandling companies at an airport, tender criteria contribute to ensure that selected companies are those best-suited to operate in the airport context. However, as reported by stakeholders, such selection criteria are not necessarily sufficient to ensure coordination on day-to-day operations.

42. ***Absence of a clear 'coordination' function at airports, setting minimum requirements****:* Article 15 of the Directive allows airport operators to put in place "rules of conduct" imposed upon all airport actors to ensure the proper functioning of the airport, but the scope, purpose and legal nature of these rules are not defined, and the only sanction offered by the Directive to Member States is to prohibit the provision of services for the contravening company.[63] This contributes to keeping unclear responsibilities having negative repercussions for the provision of groundhandling services and for the overall airport operations[64]. Besides, some airport operators have voluntarily developed systems to improve the sharing of information such as CDM[65], but this practice is not yet sufficiently developed across Europe and only covers certain types of information. The absence of common minimum quality requirements for all groundhandling providers at an airport was reported by stakeholders (mainly airport operators and Member States) as a shortcoming of the current Directive.[66]

43. ***Difficulty to monitor and measure performance of groundhandling services****:* The studies performed for this IA highlighted the lack of sufficient, independent and centralised data on the performance of groundhandling services, thus preventing proper measurement and monitoring of progresses made in the sector. These lacunae are due to the fact that the current legal framework does not include reporting obligations for groundhandling undertakings.

---

handler (selected by tender and/or approved by an authority and/or authorised by the airport). Self-handling shall not involve any subcontracting, per definition. See in this respect Annex XV

[63] This extreme solution has never implemented to the knowledge of the Commission.

[64] For instance insufficient coordination and unclear responsibilities are a root cause of the disruption observed at London Heathrow during the winter 2010: one key issue explaining the difficulties at the airport was the unclear responsibilities between the airport and the groundhandling companies for removing the snow around the airplanes.

[65] Airport CDM (Collaborative Decision-Making) consists of implementing at airports information sharing devices (not business-sensitive information) so as to improve operational efficiency at airports by reducing delays, improving the predictability of events during the progress of a flight and optimising the utilisation of resources. Currently, 4 airports have completed the implementation of a CDM (Munich, Frankfurt, Brussels and Paris CDG airports) whereas a number of airports are in the process of introducing collaborative decision-making. More information at: http://www.euro-cdm.org/.

[66] Summary of the public consultation, question 5 (see Annex V p.22-23).

2.2.2.2. Unsatisfactory legal framework in relation to training and transfer of personnel

44. Groundhandling services are highly labour-intensive: **personnel costs amount to 65-80% of groundhandling providers' total costs** (see figure below). The quality of services therefore deeply relies on the performance of staff, whether it concerns the physical handling of baggage on the ramp, the passengers and baggage check-in, the proper use of ground equipment, the proper respect of security, safety and environmental rules at airports. It follows that any human mishandling or underperformance has a direct impact on groundhandling services quality (baggage handling being a perfect example) at airport level. Stakeholders (mainly staff representatives, airport operators and Member States) have reported that the current working conditions such as the insufficient training of personnel and an artificially-induced high turnover affect negatively the performance of staff in the groundhandling market.

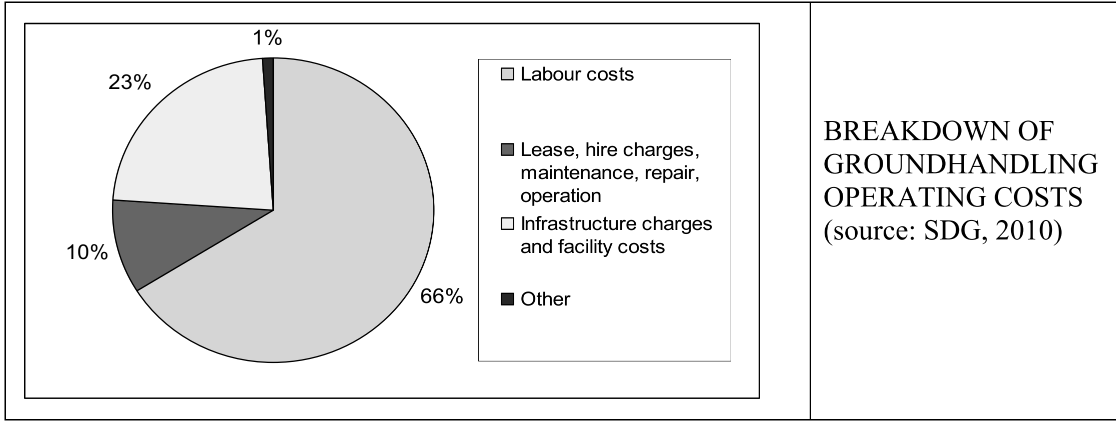


Figure 3: Breakdown of groundhandling operating costs

45. ***Insufficient training of personnel****:* In a labour-intensive sector such as the groundhandling market, continual staff development and training serve high quality services. The current groundhandling legal framework does not address the question of training of personnel. A number of concerns were raised by stakeholders (in particular airport operators and Member States) in this respect[67]. The pressure exercised by the current economic situation on airlines and groundhandling companies results in cost-savings practices and, in particular, in a reduction in investment in staff leading to poorly trained staff. [68] Poorly trained staff in turn increases the risk of a low quality service in all the components envisaged above (reliability, resilience, environmental protection etc.), notably in the light of safety and security hazards.[69]

46. ***Transfer of staff:*** The Directive recognised the importance of working conditions for the proper provision of groundhandling services in stipulating in Article 18 that Member States retained the power to ensure an adequate level of social protection for

67 Summary of the consultation, question 5, see Annex V p. 22-24.
68 Summary of the consultation, question 9, see Annex V p.30.
69 Summary of the consultation, question 5, see Annex V p.22-24.

the staff of undertakings providing groundhandling services. However, pursuant to case laws, there is today uncertainty as regards the measures that Member States are authorised to take for transfer of staff pursuant to Article 18:[70] Member States are limited in the measures they can take in terms of transfer of staff, but no clear line defines what is permitted or not.[71] This was reported as a key issue in the summary of the public consultation.[72] Turnover of staff in the groundhandling industry is high (see Annex XIV). Most problematically, it is fuelled in part by the Directive. Tenders prescribed by Article 11 imply an "artificial" turnover of staff, independent from market evolutions: at airports where a limitation of groundhandling services is in place, the selected suppliers are authorised to operate only for a limited period (maximum 7 years) at the airport. The possibility to work as a groundhandling agent for longer periods requires to be hired by the new entrants, which is often made under less favourable working conditions.[73] The system of tenders affects staff working conditions and encourages turnover of staff, but the legal situation does not allow at present to take mitigating measures which would go beyond the safeguards already provided in Directive 2001/23.[74] [75]

---

70 According to Court's cases C-460/02 and C-386/03, in the case of a change of a groundhandling services provider, the Member State is not entitled to organise the systematic compulsory take-over of staff by the new company in case of every transfer of activity in the groundhandling sector (and thus going beyond the scope of the application of Directive 2001/23 on safeguarding of employees' rights in the event of transfers of undertakings) as it would go against the objective of the groundhandling Directive (which is to open the groundhandling market).

71 In any case, when there is a transfer within the meaning of Directive 2001/23/EC, this directive will be applicable in the groundhandling sector as in the others.

72 "There is current uncertainty in when the current regulation is applicable, for example when companies are taken over as opposed to their right to operate expires and a new company takes over. Overall further regulation and clarity was deemed necessary, whether through the Directive or other legislation" (Summary of the public consultation, questions 6/7, see Annex V, p.27).

73 Considering the factors of competitive disadvantage faced by independent suppliers compared to incumbent suppliers, a reduction in staff costs and lower working conditions was apparently observed at some airports as a strategy to be able to compete with incumbent suppliers and increase market shares.

74 Council Directive 2001/23/EC of 12 March 2001 on the approximation of the laws of the Member States relating to the safeguarding of employees' rights in the event of transfers of undertakings, businesses or parts of undertakings or businesses. See also footnote 70.

75 National and cross-sectoral EU legislation cannot address this question in every possible case: Directive 2001/23 defines the conditions under which staff rights have to be safeguarded following a transfer of an undertaking, businesses or parts thereof. The Directive does not provide that existing employment levels are to be maintained and that labour relations with staff under the previous employment arrangements are to be continued in all situations, as this Directive applies in cases of transfers within its meaning. According to the Court of Justice, it is only by having regard to the specific characteristics of each case that it is possible to determine whether the transaction concerned constitutes a transfer for the purposes of the Directive. According to the Court, there is the "transfer" only in situations where the organised economic entity taken over by the new employer keeps its identity, which should be ascertained on the basis of all the facts characterising the transaction concerned. A national provision which goes beyond the protection of the Directive 2001/23 in the grounhandling sector is also not an option (see to this effect paragraph 46 footnote 70 above).

2.2.3. Conclusion

Table 1: Synoptic table of problems and root causes

Problem	*Root causes*
The provision of groundhandling services today is not efficient enough	Possibility to restrict competition for certain services Patchwork of administrative conditions to access national markets (approvals) Difficulties for new entrant to enter and grow operations at airport level
Overall quality of groundhandling services at airport level does not keep up pace with evolving needs in terms of reliability, resilience, safety and security and environment	Insufficient coordination of groundhandling services at the airport Unsatisfactory legal framework in relation to training and transfer of personnel

2.3. Who is affected, in what ways, and to what extent?

47. **Groundhandling undertakings**, which can be airlines, airport operators (or airport operators' subsidiaries) or independent firms, are impacted negatively by the limited access to some airport groundhandling markets, by the administrative costs linked to approvals, by the high costs of centralised infrastructures, as well as by the problems related to coordination and staff.

48. **Airport managing bodies (or 'airport operators')** provide and allocate to groundhandlers the infrastructures; groundhandling services may impact the airport's operations, space and image. Airport operators are particularly impacted by problems of coordination and training of staff (insufficient training of staff having direct negative impacts on the reliability, resilience, safety, security and environment protection level of the airport).

49. **Airlines** are the customers/users of groundhandling services: they contract with groundhandlers and are seeking greater choice in groundhandling to propose adequate cost-efficient services to their own customers (passengers for instance).

50. **Groundhandling staff and workers' representatives** are particularly impacted by the problems of transfer and training of staff.

51. **Passengers and freight forwarders** are the final users of air travel services and benefit from good quality and cost-efficient groundhandling services. Problems related to the market, leading to non cost-efficient services, insufficient coordination at the airport or training of staff affect them directly.

2.4. How would the problem evolve, all things being equal?

52. The Commission has carried out an analysis of possible future developments in a scenario at unchanged policies, the so-called 'baseline scenario'.

53. In force since 1996, the present Directive has been transposed into the national legislation of the EU15 since 1999 at the latest, while the EU12 have implemented it

before 2004 and 2007[76]. The lack of enforcement by Member States has in a number of cases led the European Commission to resort to taking infringement procedures[77]: most of the infringements concerned obstacles to the proper opening of the market, whether related to tenders processes and conditions, approval conditions, or to unfair competitive practices on the part of the airport operator or of the centralised infrastructures managers.

54. The growth of traffic expected in aviation means that existing airports are to face more and more aircraft movements and congestion difficulties, which may increase delays and safety/security risks, and that more airports will reach the Directive threshold. New technologies and organisation of services could have an impact on some of the groundhandling services: for example, passenger and baggage check-in with more and more self-service[78] (less manpower would be needed for "passenger services"), and onboard aircraft cleaning with times reduced to the minimum. As regards services such as de-icing services, ramp handling, fuel and oil handling, surface transport, flight operations, no major technological shift is expected by stakeholders.

55. As regards **efficiency** of services, very few changes have been introduced in recent years in Member States on market access restrictions for certain services to further open the market and nothing indicates a possible change[79]. The general trend has been for Member States to keep policies unchanged. Approval-related procedures and conditions would continue to duplicate unnecessarily groundhandling firms' work. The groundhandling market structure would continue to be "regional" with multinational groundhandling companies active in 1 to 4 Member States. The obstacles to a level playing field would also remain. The 'natural' advantages of airport operators (and the CI managers) vis-à-vis present competitors and new competitors willing to enter the market would remain. If maintained, the current structure of the groundhandling market would limit competition and thus hamper the sound development of the groundhandling market into a cost-efficient and high-quality services market.

56. **Overall quality of services** resulting from coordination problems at airports would not be expected to change significantly. Regarding safety in particular, the new EU rules[80]

---

[76] Before 2004 for CY, CZ, EE, HU, LT, LV, MT, PL, SI, SK. Before 2007 for BG and RO. The vast majority of airports impacted by the Directive for third-party handling are located in the "old" Member States - 90 % of airports above 2 millions passengers or 50,000 tons of freight in 2008. Source: SDG report 2010, table 6.7: in 2008, 12 airports out of 110 were located in a new Member State.

[77] 35 since 1996, 18 of them for improper application of the Directive (see annex VIII). The list of infringements proceedings which were made public are available at: http://ec.europa.eu/transport/infringements/proceedings/air_en.htm.

[78] IATA drives a number of projects to develop self-boarding or self check-in with the objective that by 2020, 80% of global passengers will be offered a complete self-service suite: http://www.iata.org/whatwedo/stb/fast-travel/Documents/fast-travel-factsheet.pdf.

[79] Actually Member States having the most restrictive approaches for market opening (and therefore where the problems identified in terms of choice for airlines are the most stringent) have not indicated any intention to increase the opening of the market. Only in a few instances the choice of airlines was increased, either by increasing the number of minimum providers (Parisian airports in France, planned and conditional further market opening at Brussels airport for Belgium) or by removing the existing restrictions (Polish airports subsequently to an infringement procedures, Gatwick airport).

[80] These are the Implementing Rules to the Annex Va "Essential Requirements for aerodromes" of Regulation 1108/2009 amending Regulation No 216/2008 of the European Parliament and of the Council of 20 February 2008 on common rules in the field of civil aviation and establishing a European Aviation Safety Agency, and repealing Council Directive 91/670/EEC, Regulation (EC) No 1592/2002

applying to aerodrome operations (and *not* to groundhandling operations), which are to be implemented in 2013-2014, would create an obligation on airport operators to coordinate with third-party operating at the airport, including groundhandlers. However, it does not put any obligation for groundhandlers to coordinate with airport operators. At global level, international standards for groundhandling (ICAO for instance) do not exist for the moment and are not expected to be released in the short to medium term. On the side of the industry, nevertheless, initiatives have been proposed by the International Air Transport Association (IATA), representing major airlines, to improve some aspects of quality and coordination issues that penalise airlines (e.g. quality label[81], baggage improvement programme[82]). However, these industry-led programmes, designed to respond to the needs of the airlines' business, are all based on voluntary action and are not expected to be followed by all EU groundhandling undertakings and airport operators (in addition to the fact that the scope and effects of these initiatives may not be sufficient to solve in practice the previously identified problems at EU airports). The absence of coordination linked with the increase of traffic would generate more important problems in case of crisis. While air traffic growth would lead to further job creations, the quality of service provided by staff would probably remain the same (and at some airports, worsen, as a direct result of the increase of traffic combined with new cost-savings practices of airlines).

57. It is therefore estimated that, all things remaining equal, the overall quality and efficiency of groundhandling services at European airports would not evolve positively with unchanged policies.

2.5. Does the EU have the right to act?

58. EU action in the groundhandling sector is justified in application of Articles 58 and 90 of the TFEU the objective of which is to eliminate restrictions on freedom to provide services in the EU and to put in place a framework of a common transport policy. The EU added value was established on the adoption of the Directive and the arguments still hold. According to Article 4 of the TFEU, EU action on the common air transport policy, which includes groundhandling, has to be justified and the subsidiarity principle set out in Article 5(3) of the Treaty on the European Union must be respected. This involves assessing two aspects.

59. Firstly, it has to be assessed if the objectives of the proposed action could not be achieved sufficiently by Member States in the framework of their national constitutional system, the so-called necessity test. In the present case, **it was acknowledged as essential in 1996 that access to the groundhandling market should take place within an EU framework**, while allowing Member States the possibility of taking into consideration the specific nature of the sector, since

---

and Directive 2004/36/EC). More information on: http://easa.europa.eu/atm/docs/Aerodromes%20concept%20paper.pdf.

[81] The initiative launched by IATA to label groundhandling suppliers and to have an oversight of these handlers, called "ISAGO", may improve the situation. For the time being, 14 groundhandling companies at 23 stations have requested and been awarded the label. http://www.iata.org/ps/certification/isago/Pages/registry.aspx?id=Region3. The list at the date of 4.02.2011 is reproduced in Annex XVII ISAGO.

[82] The Baggage Improvement Programme (BIP) will "propose solutions that, when implemented, will cut baggage mishandling in half by 2012". http://www.iata.org/whatwedo/stb/bip/Documents/bip-factsheet.pdf.

groundhandling services are **essential to the proper functioning of air transport**. For instance, Member States retained the power to ensure an adequate level of social protection for the staff of undertakings providing groundhandling services and an adequate level of market opening for certain groundhandling services. This philosophy will still hold, and will only be changed in the case where a particular aspect requires an EU intervention (such as the clarification of the transfer of staff policies or the need to strengthen the competition features of the groundhandling market for airport operators). In these specific areas, for the sake of the proper provision of groundhandling services, the EU has competence to act[83].

60. Secondly, it has to be considered whether and how the objectives could be better achieved by action on the part of the EU, the so-called "test of European added value." **In achieving a true internal market for air transport**, the EU's added-value should consist of implementing measures that take into account the situation of different airports while, at same time, **ensuring that the competition between operators is not hindered**. Airlines operate in a Single Aviation market, groundhandling companies also operate on a European/International market. A level-playing field remains necessary at European level. The framework for groundhandling services cannot be addressed at a lower level of regulation. Any individual action at the Member State level would potentially prejudice the functioning of the internal market.

3. SECTION 3 - OBJECTIVES

3.1. Policy Objectives

3.1.1. General objective

61. The general objective of the proposed initiative is **to enhance the efficiency and overall quality of groundhandling services for users (airlines) and end-users (passengers and freight forwarders) at EU airports.** This will lead to a better quality of overall airport operations in the context of a worsening congestion at airports and an increasing fragmentation of the providers at airports. The Groundhandling Directive is therefore an essential element of the common air transport policy to attain Treaties' goals like common rules applicable to international transport to or from the territory of a Member State or passing across the territory of one or more Member States[84], or

---

[83] The competence of the EU for safeguarding employees' rights regarding transfer of staff in the case of tenders deserves to be further explained here. As already mentioned, Directive 2001/23 establishes an obligation of safeguarding of employees' rights following a transfer of an undertaking, businesses or parts of businesses. Recital 3 of the Directive provides that "It is necessary to provide for the protection of employees in the event of a change of employer, in particular, to ensure that their rights are safeguarded." Recital 4 provides that "Differences still remain in the Member States as regards the extent of the protection of employees in this respect and these differences should be reduced." Measures for the safeguarding of employees' rights following a transfer of activities in the context of Directive 96/67 will actually only broaden the scope of protection already provided for in Directive 2001/23 for some cases of transfer of activity. In this regard, it seems that the existence of EU competence in the context of Directive 2001/23 should by analogy be applied in the context of Directive 96/67. With respect to the question of the proportionality, it is important to highlight that 3 out of the 4 largest stakeholders groups call for an ambitious 'social clause'. It is striking that the trade unions are not alone on this since the potential 'new entrants', i.e. the independent groundhandlers, call for it.

[84] Article 91(1)(a) of the Treaty on the Functioning of the European Union) and establishing an internal market (Article 3(3) of the Treaty on European Union.

ensure freedom to provide services in the field of transport within the framework of a common transport policy[85].

*3.1.2. Specific objectives (hereinafter "**SO**")*

62. Based on the problem and related root causes summarised in section 2 above, the general objective can be translated into more specific objectives:

In relation with the efficient provision of groundhandling services

63. SO1. Ensure that airlines have an increased choice of groundhandling solutions at EU airports. Airlines should have a real choice between self-handling and/or selecting groundhandling agents amongst a proper pool of competing potential providers, so that the end user (passenger, freight forwarders) will benefit from proper conditions and cost-efficient prices negotiated by airlines.

64. **SO2. Harmonise and clarify national administrative conditions on market entry (approvals).** Divergences and duplication among Member States' approval requirements governing market entry should be reduced.

65. **SO3. Ensure a level playing field at airport level between groundhandling companies operating under different regulatory regimes.** Market entry should not be hampered by unfair competition from the airport operator or by unfair management of centralised infrastructures.

In relation with the overall quality of groundhandling services at airports

66. **SO4. Increase coordination between groundhandling providers at the airport.** Regardless of the number of groundhandling providers, operations at the airport should remain effective and coordinated (in particular in terms of reliability, resilience, safety and security, environment protection).

67. **SO5. Clarify the legal framework in relation to personnel training and transfer.**

*3.1.3. Operational objectives (hereinafter "**OO**")*

68. The mentioned specific objectives can in turn be translated into operational objectives. These objectives include the following: OO1. Increase in groundhandling service providers at airports; OO2. Improve satisfaction rate with approval systems; OO3. Improve satisfaction with access conditions to EU airports for groundhandling companies; OO4. Improve safety figures and satisfaction with coordination at the airport (in particular in terms of reliability, resilience, security, environment protection). OO5. Improve satisfaction with training and transfer of staff for groundhandling services. We have excluded the quantification of some of the operational objectives: the achievement of the operational objectives will rely in these cases on opinion of stakeholders.

[85] Articles 58 and 90 of the Treaty on the Functioning of the European Union and establishing an internal market

3.2. Possible trade-offs between policy objectives

69. SO1/SO3 and SO4/SO5 are conflicting objectives, since increasing the choice for airlines and introducing more competition in terms of groundhandling services affect negatively coordination at airport and staff working conditions.

3.3. Consistency with other horizontal policies of the EU

70. Measures designed to meet the objectives will be in compliance with fundamental rights and principles as embodied in the Charter of Fundamental Rights of the EU. In particular, the measures aimed at enhancing competition among and competitiveness of operators will respect the freedom to conduct a business (Art. 16).[86] A better quality of groundhandling at airports contributes to the overall objective of the Sustainable Development Strategy regarding sustainable transport: ensure that our transport system meets society's economic, social and environmental needs whilst minimising their undesirable impacts on the economy, society and the environment. Investing in training of staff and ensuring decent working conditions are in line with EU's social market economy for the 21st century set out in the Europe 2020 strategy.

4. SECTION 4 - DESCRIPTION OF POLICY PACKAGES

71. The Commission has firstly envisaged several possible interventions at EU level to address the problem identified above and its root causes.

72. **The first possible EU intervention could be repealing the Directive**. Previous consultation with all the stakeholders indicates no desire to repeal the Directive. An EU regulatory framework ensures a level playing field for the provision of groundhandling services, which are essential not only for airlines operating in the European market place, but also for independent groundhandlers' activities. In view of the risk of fragmentation of the internal market and the complexity that would result from different national/local/airport requirements in the 27 Member States and associated countries, this possibility has not been pursued further.

73. The **second possible EU intervention** could be **strict implementation of the existing, unchanged Directive coupled with guidance material**. This policy option is preferred by some stakeholders (e.g. German and Austrian airport operators) but is not favoured by the European organisations representing airlines, airport operators, representatives of staff, etc. This option is not pursued further because at least one of the key drivers

---

[86] Regarding EU competence to act on the possibility for airports to provide groundhandling services at their own airport, this is sensitive issue as it affects the rights of ownership. The Commission has however already proposed ownership unbundling, e.g. in the energy sector (legislative package on the internal market for electricity and gas). The ownership unbundling is a strong measure since it is in conflict with property rights, protected under the Charter of Fundamental rights (Article 17) as well as under most if not all Constitutions of Member States. However, it is possible to legislate on property rights if duly justified from a public interest point of view (Article 17, 2nd sentence, Charter of Fundamental Rights). Considering that airports will always find means to advantage their own groundhandling company (because airports are responsible for allocating airport spaces to groundhandlers and airlines, for defining the "rules of conduct" at the airport, for levying charges or fees for the use of the infrastructure and airport services), and that this is to the detriment of the air passengers, this measure is considered compatible with EU law.

cannot be addressed by strict implementation and guidance (Root cause 1: *'Possibility to restrict competition for certain services'*[87]). However, wherever possible, policy measures consisting in giving guidance are addressed further (see 4.1 on policy measures and 4.2 on policy packages).

74. A proposal of the European Commission to update the current EU Regulatory framework is therefore the only form of EU intervention to address all root causes.

4.1. Identification of possible policy measures

75. The stakeholders' consultation allowed identifying a broad set of individual measures having the potential to address the drivers/root causes above. The main specificity of the file is the large number of policy measures that have to be addressed on many different aspects of the Directive. The following process was applied:

76. 1) Identify the policy measures which can be discarded after a first, preliminary assessment (see Annex XVIII), for not bringing sufficiently high benefits in comparison to their costs.

77. 2) Draft a list of retained policy measures, classified to address the 5 root causes. Table 2 below presents each individual root cause and the corresponding policy measures. We have sought to reduce the number of policy measures *per root cause* to the maximum (generally 3 measures) while ensuring that they would be sufficiently distinct from one another to highlight their main advantages and disadvantages. To that end, we have chosen and classified the policy measures according to their intensities in a gradual and progressive manner.[88] The measure with highest intensity corresponds to a strong request expressed by one particular group of stakeholders (full market access requested by airlines, full transfer of staff requested by workers' organisations etc.) or to a strong measure in terms of harmonisation at EU level. It is important to note that, most of the time, the request of one stakeholder group conflicts with the priorities of another group (i.e. full market access is opposed by workers' representatives; full transfer of staff is opposed by airlines).

---

[87] Guidance would be meaningless or even conflict with the implementing measures/internal legal order of the Member States who have opted to limit competition for certain airside services, in full compliance and lawfulness with the existing Directive. A strict monitoring of the implementation of the Directive, that has been carried out by the Commission as highlighted earlier, cannot address this driver neither.

[88] For example, three policy measures are identified to the driver 1 'Possibility to restrict competition for certain groundhandling services',' the first one being the 'softer measure', the second one being more intense in market access, the third one concentrating on full market access

Root causes / Areas for action	*Retained policy measures*		*Content of policy measures*
1:Possibility to restrict competition for certain groundhandling services	Full opening of the self-handling market		Open the market for the 4 categories of groundhandling services that can be subject to limitations for self-handling (at airports above 2 million passengers annually or 50,000 tons of freight).
	Increase to 3 the minimum number of groundhandling suppliers at very big airports for the 4 categories of services that can be subject to limitations		Upgrade the minimum number of suppliers for the 4 categories of groundhandling services that can be subject to limitations to minimum 3 at airports with more than 5 million passengers annually or 100,000 tons of freight.[89]
	Full opening of the groundhandling market		Open fully the groundhandling market at airports above the annual thresholds of 2 million passengers or 50,000 tons of freight (no more need for tenders).
2:Patchwork of administrative conditions to access national markets (approvals)	Guidance for member states on approval requirements		Clarification of criteria and processes that can be taken by Member States for their approval systems, as well as recommendations.
	Mutual recognition of approvals between the EU Member States with harmonised requirements		Harmonise the content of approvals and require Member States to recognize approvals delivered in another Member State. Definition of conditions for obtaining such approval, such as insurance, financial fitness, training, safety and environment.
	Set-up an EU approval		Harmonise the content of approvals and centralise issuance of approvals at EU level. Definition of conditions for obtaining such approval, such as insurance, financial fitness, training, safety and environment.
3:Difficulties for new entrant to enter and grow operations at airport level	a) Management of CI:	Clarify definitions in the current Directive for centralised infrastructures	Clarify in the Directive the definitions for centralised infrastructures and give guidance on management of centralised infrastructures.
		Better management of "centralised infrastructures" used by groundhandlers	Better define centralised infrastructures and clarify the process to designate and validate the price for use of a centralized infrastructure, along the principles set by Directive 2009/12 on Airport Charges for airports above 5 million passengers (Proposal by the airport; consultation of the Airport User Committee, role of an independent authority).

[89] This 5 million passengers or 100,000 tons freight threshold corresponds to the ACI threshold for large airports and to the threshold used for the Directive 2009/12 on airport charges. Considering that airports with 2 millions passengers and 50,000 tons of freight can sustain 2 providers (this is the volume of traffic used in the Directive 96/67), it is considered that with 5 millions passengers and 100,000 tons of freight, 3 providers could be sustainable (the volume is at least the double so in theory, 4 providers could be sustainable, but a margin is taken for coping with varying self-handling volumes and the volume taken by the biggest airline). With this threshold, 60 airports would be affected.

Root causes / Areas for action	*Retained policy measures*		*Content of policy measures*
	b) Airport operators privileged position	Clarify definitions in the current Directive for separation of accounts	Clarify in the Directive the definitions for separation of accounts infrastructures (and possibly giving guidance on how to operate this separation of accounts).
		Legal separation for airport operators between their groundhandling activities and their airport activities (CI being considered as airport activity)	Amend the legislation to introduce a legal separation for airport operators (and CI managers) between their activities as groundhandling providers and other activities. The subsidiary in charge of groundhandling will not receive any financial support from the airport operators (or the CIs manager), and will not operate CIs.
		Suppression of the possibility for airport operators to control a groundhandling activity at their own airport	Require airport operators to abandon their control over their divisions/ companies, providing groundhandling services at their own airport (provision of groundhandling services by the airport operator at other airports being possible).
	c) Tender process	Clarify Airport Users Committee (AUC)'s role and definitions in the Directive	Clarify in the Directive the definitions and role of the Airport User Committee and give additional guidance on its role.
		Improve the procedure for tenders (AUC + duration)	Introduce clarified rules for the AUC, in particular regarding the powers of the "home airline", and introduce an extended duration for tendered activities (up to 10 years). This option consists in clarifying the rules of procedure of AUCs, in terms of voting powers for the airlines : (i) to limit the powers of the dominant airline, which is often the "home airlines" (ii) to avoid conflict of interest in the case where airlines are represented by their groundhandling companies or where airlines also provide groundhandling services.
4:Insufficient coordination of groundhandling services at airports	a) Subcontracting practices	Guidance on subcontracting	Provide guidance to Member States on subcontracting in groundhandling.
		Introduce clarified rules for subcontracting	Introduce clarified rules for subcontracting about cascade subcontracting and subcontracting for airlines and airports: "no contract of any description" should exist for self-handling (regarding staff providing the service), any groundhandling provider willing to subcontract services shall keep the airport operator informed of the subcontractors and use only "authorised subcontractors", groundhandling providers submitting an offer to a tender procedure shall clearly specify if they use a subcontractor and give the identity of such subcontractors; subcontracting "in cascade" is prohibited.
	b) Criteria for selection	Harmonise the criteria to select a competitor by tender	Harmonise the criteria to be taken into account for tenders (selection of restricted services only).
	c) Airport	Guidance on "rules of conduct"	Explain and give guidance on "the rules of conduct" referred to in the Directive.

Root causes / Areas for action	Retained policy measures		Content of policy measures
	operator's supervision and quality requirements	Role of airport operators for ground operations	Clarify that airport operators are "ground coordinators" for the proper operations at the airport, including for coordinating groundhandling services (in terms of reliability, resilience, safety/security, environment protection)
		Airport operator responsible for minimum quality requirements for groundhandlers' operations to be defined in a delegated act	Airports above 5 million passengers or 100,000 tons of freight[90] to introduce minimum quality level requirements, to be followed by groundhandling companies on a fair, transparent and non-discriminatory basis, coupled with a sanction mechanism in case of non-compliance. The scope of these quality requirements would be framed in EU delegated legislation and could encompass operational performance, training, assistance and information to passengers, CDM, safety, security, contingency measures, and environment.
		Minimum quality requirements defined at EU level	EU to define for airports above 5 million passengers or 100,000 tons of freight minimum quality level requirements for groundhandling companies. The quality requirements encompass operational performance, training, assistance and information to passengers, CDM, safety, security, contingency measures, and environment.
	d) Reporting obligation for groundhandling companies		Introduce at airports above 5 million passengers or 100,000 tons of freight obligations for groundhandling companies (whether independent, airlines, or airport operators) to report to the European Commission[91] on their operational performance regarding a number of fields (covering reliability, resilience, safety/security, environment protection), to be defined in a delegated act .
5: Unsatisfactory	a) Training	Guidance on training	Provide general guidance to Member States about training

[90] This threshold was preferred for these measures for proportionality reasons. Problems of coordination are expected to be more and more significant with the size of airports. However, the amount of efforts for the industry to comply with these measures would be similar whatever the size of airports. In addition, it is considered at this stage that this threshold would correspond to the 60 airports key for the Single European Sky network, where coordination at the airport is crucial, and improper quality could impact on the EU aviation network.

[91] Along the logic initiated with the Single European Sky (SES) and the gate-to-gate approach, the performance of groundhandling companies could be monitored on behalf of the Commission by Eurocontrol (the newly appointed Performance Review Body- PRB). Some reporting systems already exist consisting for stakeholders in reporting directly to the PRB some aspects of performance (delays) but not for all aspects envisaged in this IA. The current system for monitoring the performance of Air Navigation Service Providers is that reporting is made directly by stakeholders to the PRB, which in turn can redistribute the information under the appropriate form. Without prejudice to "lessons learnt" in the future with the SES performance scheme, it was preferred at this stage to ask the groundhandling companies to report directly to the Commission, without involving the airports, because: (i) It is more effective (notably in terms of administrative burden for the industry); (ii) It avoids that airports that are also groundhandling providers have access to some business-sensitive data about their competitors; (iii) It is technically feasible to envisage a redistribution of the information in a non-sensitive form to the airports by the PRB, if need be.



Root causes / Areas for action	*Retained policy measures*		*Content of policy measures*
legal framework in relation to training and transfer of personnel		Compulsory minimum training of staff	Require in some identified domains (safety, environment, baggage handling etc.) mandatory initial and vocational training by groundhandling companies.
		Introduce individual staff qualification (licensing) for key staff categories	Introduce the mandatory licensing of groundhandling employees carrying out certain tasks (loaders, loadmasters, check-in agents, ramp agents and de-icers).
	b) Transfer of staff	Consultation of employees' representatives in the selection of tendered groundhandling activities.	In the case of tenders for restricted services, require a consultation of employees' representatives at airport level before the tendering authority makes its choice. The employees' representatives' opinion would be consultative.
		Allow Member States to impose a requirement to take over staff with similar conditions for services to which access is restricted.	In the case of groundhandling services to which access is restricted, clarify that measures can be taken at Member State level to ensure the take-over of staff with similar conditions by the other groundhandling companies- which can be (self-handling or third-party handling) airlines, airport operators or independent groundhandling companies– where there is a partial or full loss of activity.
		Full take-over of staff with similar conditions in cases of a loss of activity to a different provider	Impose that for any partial of total loss of activity of a groundhandler or self-handler, in the case of all groundhandling services, the staff is taken over by the company replacing this groundhandling company, with similar conditions.

Table 2: Retained policy measures

EN

4.2. Description of policy packages

4.2.1. Construction and content of retained packages

78. To determine appropriate EU policy action, the Commission has considered first the possible application of an isolated intervention in each of the five areas for action identified in section 2 above. None of the policy measures taken in isolation presented above can achieve the objective of enhancing the efficiency and the overall quality of groundhandling services. A holistic approach covering all elements considered so far is required. To this end, the Commission has identified four policy packages, besides the baseline scenario, that combine specific EU actions across the five areas identified above. By construction, each policy package is capable of tackling the five root causes of the problem identified in section 2 above and of reaching the five specific objectives set out in section 3 above. In addition, for the 3 key packages, each policy package - presented in table 3 below – incorporates policy measures chosen in table 2 with the same level of intensity (low, medium or high) across the five areas identified. This approach aimed at minimising the possible conflicts between efficiency and quality (for instance in the case of training of staff), between efficiency and working conditions for staff. Consequently, the envisaged policy packages are internally coherent.

79. However, as for 2 of the 5 areas identified, some more ambitious measures could also be considered without affecting the internal coherence of the package, an intermediate package incorporating medium measures (for contentious areas, i.e. areas where the views of different stakeholders were not incompatible) and more ambitious measures (for non contentious areas) was added.

80. The first policy package (PP1) seeks to **improve the current system by amending the Directive only to the necessary minimum and providing guidance wherever possible. It contains the less intense policy measures identified above.** In terms of content, PP1 includes the following measures: the market of groundhandling services for self-handling is free, guidance is provided for approval requirements, clarified definitions and more detailed requirements are set for account separation, centralised infrastructures, subcontracting, AUC role and composition. As for coordination at airport level, guidance is provided about subcontracting and harmonised criteria are defined in case of tenders. In addition, PP1 makes sure that minimum training is covered as well as consultation of employees' representatives in case of tenders.

81. The second policy package (PP2) **seeks to improve the current system with a set of policy measures with medium intensity and is therefore more ambitious than PP1.** In terms of content, PP2 increases the choice of airlines: it opens fully the self-handling market and increases to 3 the minimal number of restricted services providers for third party handling. It also contains measures such as mutual recognition of approvals and harmonised tender criteria, but also better management of centralised infrastructures, legal separation of airport operators and longer duration for tenders. To ensure coordination at airports, it contains measures about subcontracting, role of airport operators for overall operations and possibility to set minimum requirements, as well as reporting obligations on performance. Minimum training and authorisation for Member State to implement transfer of staff with similar conditions for services to which access is restricted are part of this Package.

82. Another policy package (PP2'), similar to PP2 but with alternate measures (high intensity) for the non-contentious areas of problem identified, is also possible. In terms of content, PP2' increases the choice of airlines: it opens fully the self-handling market and increases to 3 the minimal number of restricted services providers for third party handling. It also contains measures such as harmonised tender criteria, but also better management of centralised infrastructures, legal separation of airport operators and longer duration for tenders. To ensure coordination at airports, it contains measures about subcontracting, role of airport operators for overall operations as well as reporting obligations on performance. Minimum training and authorisation for Member State to implement transfer of staff with similar conditions for services to which access is restricted are also part of this Package. The difference with PP2 lies in the approval set at EU-level (not at Member State level with mutual recognition) and the minimum quality requirements set at EU level (not at airport level on the basis of a delegated act).

83. Finally the third policy package (PP3) **seeks to improve the current system with policy measures with high intensity, providing for a full harmonisation of the groundhandling market legal framework.** This package includes a uniform framework for market opening (full opening of the market, which means no more tenders are needed) and market access conditions (better CI management, introduction of an EU approval, suppression of the possibility for airport operators to have a groundhandling activity). As for coordination, it contains measures on subcontracting, role of airport operators for overall operations and possibility to set minimum requirements at EU level, as well as reporting obligations on performance. And finally for working conditions, this package foresees a total transfer of staff and a licensing of key staff.

4.2.2. Policy instrument

84. PP2, PP2' and PP3 are constructed in the form of a Regulation[92]. The main reason for choosing this instrument is that it better suits the needs for harmonisation of groundhandling markets at EU level that was identified as a problem. Most of the difficulties and problem areas identified with the current legal framework are linked to divergent implementation among Member States. Considering the gradual opening of the groundhandling market that has already taken place at all EU airports (and therefore the level of harmonisation already achieved), the new need for minimum quality at airports to respect the gate-to-gate approach (see paragraph 21) and the level of prescription of PP2/PP2' and PP3 (irrespective of the legal instrument chosen), the flexibility offered in 1996 by choosing a Directive is no longer required. In addition, a number of small/medium Member States cited the difficulty of implementing the Directive in their national systems, and called for a “joint” implementation work with other Member States via implementing/delegated acts (article 291 TFUE).

85. However, a number of drawbacks may arise due to the choice of a Regulation: the flexibility to accommodate varying situation in different Member States and individual airports will be presumably more limited. However, the drafting of a Regulation allows

[92] The final choice of the instrument (Directive/Regulation) will be subject to a careful analysis of the draft proposal with the Legal service in order to check that the instrument fully meets the content and purpose of the specific provisions/articles.

leaving in some cases some flexibility for Member States where need be, by addressing the measures to Member States (for instance for the number of providers at airports).

86. As reflected in the public consultation results (questions 20 and 21), no clear consensus emerged from the consultation about this question of the harmonisation of the groundhandling services. Member States were divided on this question, with a majority of Member States supporting greater harmonisation. Airlines, independent handlers and representatives of staff were in favour of more harmonisation. The majority of airport operators were against greater harmonisation. However, some proposals for harmonisation were made by airport operators.

87. Considering *prima facie* that similar measures in PP2/PP2' and PP3 could be retained under the form of a Directive, another aspect justifying the preferred recourse to a Regulation is the simplification of the legislative framework (no transposition measures needed).

88. To conclude, the advantages of a Regulation in this specific case surmount the drawbacks.

4.2.3. Measures proposed to be implemented by delegated acts

89. The packages contain two measures that are proposed to be implemented via delegated acts. They concern the fields in which groundhandling companies will have to report their operational performance (measure proposed in PP2, PP2' and PP3) and the scope and content of the minimum quality level requirements that can be set by airport operators (PP2).

4.2.4. Overview of policy packages retained for the impact assessment

Legal instrument envisaged	**Marginally amended Directive (+guidance):**	**Regulation building on the current framework:**	**Regulation building on the current framework:**	**Regulation with full harmonization**
Root cause 1: Possibility to restrict competition for certain groundhandling services	- Full opening of the self-handling market	- Full opening of the self-handling market - At large airports, increase to 3 of the minimal number of providers for third party handling for the 4 categories of services that can be restricted.	- Full opening of the self-handling market - At large airports, increase to 3 of the minimal number of airside services providers for third party handling.	- Full opening of the self- and third-party handling markets (no tenders any more)

Root cause 2: Patchwork of administrative conditions to access national markets (approvals)	- Guidance for Member States on approval requirements	- Mutual recognition of approvals with harmonised requirements	- Set-up an EU approval	- Set-up an EU approval
Root cause 3: Difficulties for new entrant to enter and grow operations at airport level	a) Clarified definitions in the Directive for centralised infrastructures (CIs)	a) Better management of centralised infrastructures,	a) Better management of centralised infrastructures,	a) Better management of centralised infrastructures;
	b) Clarified definitions in the Directive for separation of accounts	b) Legal separation of airport operators and their groundhandling subsidiaries	b) Legal separation of airport operators and their groundhandling subsidiaries	b) Suppression of the possibility for airport operators to control a groundhandling activity at their own airport
	c) Clarified Airport Users Committee's role and definitions in the Directive	c) Improved tender procedure (Airport Users Committee + duration tendered activities).	c) Improved tender procedure (Airport Users Committee + duration tendered activities).	(no c) : no tenders in PP3)
Root cause 4: Insufficient coordination of groundhandling services at airports	a) Guidance on subcontracting	a) Introduce clarified rules for subcontracting	a) Introduce clarified rules for subcontracting	a) Introduce clarified rules for subcontracting
	b) Harmonised criteria for tenders	b) Harmonised criteria for tenders	b) Harmonised criteria for tenders	(no b) : no tender in PP3)
	c) Guidance on "rules of conduct"	c) Role of the airport operator for ground operations At large airports, airport operator responsible for minimum quality requirements for groundhandlers' operations to be specified in a delegated act	c) Role of the airport operator for ground operations At large airports, minimum quality requirements defined at EU level	c) Role of the airport operator for ground operations At large airports, minimum quality requirements defined at EU level
		d) Reporting obligations on performance operations to be specified in a delegated act	d) Reporting obligations on performance operations to be specified in a delegated act	d) Reporting obligations on performance operations to be specified in a delegated act

Root cause 5: Unsatisfactory legal framework in relation to training and transfer of personnel	a) Guidance on training	a) Compulsory minimum training of staff	a) Compulsory minimum training of staff	a) Introduce individual staff qualification (licensing) for key staff categories
	b) Consultation of employees' representatives during tenders	b) Allow Member States to impose a requirement to take over staff with similar conditions for services to which access is restricted.	b) Allow Member States to impose a requirement to take over staff with similar conditions for services to which access is restricted.	b) Full take-over of staff with similar conditions in cases of a loss of activity to a different provider, for all groundhandling services categories.

Table 3: Policy packages

5. SECTION 5 - ANALYSIS OF IMPACTS

90. This section provides an assessment of the economic, social and environmental impacts of the policy packages described in section 4 compared to the baseline scenario. In light of the scarce availability of quantitative data explained in section 2.1 above, a quantitative assessment was carried out when possible, i.e. for the calculations of the administrative burden of relevant policy measures, and for an estimation of the impact on employment of the packages.

91. Policy Packages are first assessed along economic impacts (5.1), social impacts (5.2), environmental impact (5.3), but also at the level of compliance aspects (5.5), simplification of the legislation (5.6). A section on the quality of service (5.4) aims at analysing the impact of the policy packages on the overall quality of services (reliability, resilience, etc.) that have not been assessed elsewhere. A table summarizing the impacts of the three policy packages is provided in 5.7.

5.1. Economic impacts

5.1.1. Impacts on the functioning of the internal market, competition and competitiveness of groundhandling services

92. The criteria to assess the impact of the policy packages are: (i) Number of competing service suppliers at each airport; (ii) Airport operators' and air carriers' involvement in groundhandling[93]; (iii) Harmonisation of conditions to enter the market (iv) Groundhandling prices.

93. **PP1** will not change significantly the situation compared to the baseline.

93.1. The number of competing groundhandling suppliers at each airport is expected to very slightly increase compared to the baseline. The situation of airports with only 2 suppliers for restricted services is unlikely to change, but the new definition of centralised

[93] Involvement of airport operators in groundhandling services is to be understood as the involvement of an airport operator *at its own airport* (the involvement of an airport operator in groundhandling services at another airport not causing competition concerns due to the mix of roles).

infrastructures may oblige some airports to open to competition some of the services to manage CIs. However, PP1 will not ensure that the price to be paid for the use of CI is reasonable, which may discourage some potential suppliers from entering the market. All in all, the impact of PP1 on the number of suppliers will be limited.

93.2. As regards the involvement of airport operators and air carriers in groundhandling services, at a number of airports, where the airport managing body is a quasi monopoly competing in groundhandling with a single competitor for the restricted services, the clearer definitions for separation of accounts and centralised infrastructures are not expected to prevent them from keeping a very high market share. Therefore the involvement of airport operators will remain similar to the baseline. Besides, PP1 gives entire freedom for air carriers to carry out their own self-handling. At airports where self-handling is currently restricted, this measure could limit the size of the third-party handling market. However, even if this is very difficult to predict (the self-handling market is very difficult to assess because it changes fast, the limitations are not always implemented, and the decision for an airline to self-handle or not also depends on its business strategy), it is expected that the impact of a full opening of the self-handling market will be overall limited (the number of self-handling airlines at fully open airports is in average inferior to 2[94], while the legal limitations currently foreseen in the Directive 96/67 for the number of self-handling airport users set that the minimum shall be "at least 2").

93.3. As regards the harmonisation of conditions to enter the market, PP1 is expected to have a very limited impact compared to the baseline. The introduction of guidance about approvals will have very limited effect since approvals requests will still have to be filed in different Member States. The harmonised criteria for tenders may improve, across the European Union, the consistency of national/local measures to select independent groundhandlers for restricted services.

93.4. The price of groundhandling may fall slightly due to slightly enhanced competition with the full freedom to self-handle and the clearer definitions of separation of accounts and centralised infrastructures.

94. **PP2** will have a significant positive impact on the functioning of the internal market and the competitiveness of the groundhandling business.

94.1. The number of competing service suppliers at each airport is set to increase, in particular at airports where restricted services were limited to 2 providers. The measures on centralised infrastructures are also expected to lead to an increased number of providers.

94.2. As regards the involvement of airport operators and air carriers in groundhandling services, PP2 is expected to limit the privileged position that some of the airport operators have over their groundhandling competitors, thereby levelling the involvement of airport operators. PP2 gives entire freedom for air carriers to carry out their self-handling. At airports where self-handling is currently restricted, this measure could impact negatively the size of the third-party handling market. However, even if this is very difficult to

[94] The average number of self-handling airport users for the 4 categories of services potentially subject to limitation at airports where no restrictions apply is: 2 for baggage handling; 1.9 for ramp handling; 1.9 for freight and mail handling between the aircraft and the terminal; and 0.1 for fuel and oil handling (source: annex IX section 2, p. 66).

predict (the self-handling market is very difficult to assess because it changes fast, the limitations are not always implemented, and the decision for an airline to self-handle or not also depends on its business strategy), it is expected that the impact of a full opening of the self-handling market will be limited (see paragraph 93)

94.3. As regards the harmonisation of conditions to enter the market (contribution to creating a single EU market for groundhandling), PP2 is expected to harmonise the way to obtain approvals and to pass tenders. However, the way to access the market will continue to be divided between airports where the 4 services that can be subject to limitation are effectively restricted in access, and airports where the market is fully open for all categories of services.

94.4. Finally, in terms of groundhandling prices, the enhanced competition on the self-handling and third-party handling market will contribute to ensure cost-efficient services, in particular at airports where the third-party handling market was still protected from effective fair competition. Competition will in addition be much fairer in PP2 compared with the baseline, with the legal separation of groundhandling activities from other airports activities; the measure forbidding the transfer of revenues derived from centralised infrastructure to groundhandling activities; the better management and oversight of centralised infrastructures, and the longer duration for tendered activities. The oversight of centralised infrastructures will allow a better monitoring of prices. In the case of services to which access is restricted where Member States put in place compulsory transfer of staff, the prices will most probably increase. Compared to the baseline, at the same level of traffic, new entrants and other groundhandling providers will bear the cost of taking over staff with similar conditions that they would have otherwise hired at lower prices (or not hired). To the extend that the measure corresponds only to transfers following tenders (i.e. concerns half of Member States), and where it is foreseen at national level, this increase in prices should be marginal compared to benefits expected from other measures. All in all, PP2 is therefore expected to decrease groundhandling prices.

95. **PP2'** will also have a significant positive impact on the functioning of the internal market and the competitiveness of the groundhandling business (similar to PP2).

96. **PP3** will have a significant positive impact on the functioning of the internal market and the competitiveness of the groundhandling business.

96.1. The number of competing service suppliers at each airport is set to increase, in particular at airports where services subject to limitation in numbers were limited to 2 providers. The measures on centralised infrastructures are expected to increase the number of providers.

96.2. As regards the involvement of airport operators and air carriers in groundhandling services, PP3 is expected to end the involvement of airport operators as groundhandling companies at their own airport. PP3 gives entire freedom for air carriers to carry out their self-handling. At airports where self-handling is currently restricted, this measure could impact negatively the size of the third-party handling market. However, even if this is very difficult to predict (the self-handling market is very difficult to assess because it changes fast, the limitations are not always implemented, and the decision for an airline to self-handle or not also depends on its business strategy), it is expected that the impact of a full opening of the self-handling market will be limited (see paragraph 93).

96.3. As regards the harmonisation of conditions to enter the market, PP3 is expected to harmonise deeply the market: the way to obtain approvals, the way to enter the market (no more tenders), as well as the quality requirements, will all be defined at EU level.

96.4. Finally, in terms of groundhandling prices, the measures in PP3 will have contradictory effects. On the one hand, full freedom to self-handle and removal of restriction on third-party handling market will ensure cost-efficient services. Competition would in addition be much fairer in PP3 compared with the baseline, with the suppression for airport operators of their right to control groundhandling companies operating at their airport and the fairer management/oversight of centralised infrastructures. Finally, the oversight of centralised infrastructures will allow a better monitoring of costs for groundhandlers, and therefore would normally decrease prices due to competition. However, despite enhanced competition, prices could increase due to the systematic transfer of staff to be operated for each partial or total change of provider, since this will have to be integrated in all groundhandling companies' costs. This increase in prices due to staff transfer will affect nearly all Member States. All in all, price will increase at airports where the market was previously open while prices could decrease/increase slightly at airports which were not subject to open competition previously (the prices evolution at airports which were not subject to open competition previously is expected to depend on the local features of the airport, in particular on the level of staff costs compared to the level of competitive pressure that existed previously).

5.1.2. Impacts on operating costs and conduct of businesses for groundhandling operators, airport operators, airlines

97. Compared to the baseline, **PP1** will have a very limited impact on operating costs of groundhandling operators, airport operators or airlines. The new definition of centralised infrastructures may impact negatively in some cases the airport operator's conduct of business.

98. Compared to the baseline, **PP2** will impact quite moderately operating costs of businesses. Groundhandling businesses will be impacted marginally (less substantive costs due to better management of CI, longer access to market allowing a better amortization of equipment costs, but higher substantive costs due to minimum training obligations and transfer of staff in case of tenders with similar working conditions). As for airport operators, the legal separation between the groundhandling activities and other airport activities will imply substantive costs for airport operators that are involved in groundhandling services. This option will imply costs for airport operators that still have an integrated groundhandling department, for example in terms of buildings, systems, and properties, legal matters and processes (communications, information, advertising, financial and management systems). There remains a number of airport operators having integrated groundhandling activities, amongst which large airports such as Fraport (Frankfurt airport), Koln or Prague, but mostly many small/medium airports such as Sofia, Charleroi, Skavsta. For the latter, the cost of a compulsory legal separation could be significant, even if some "small airport operators" set up subsidiaries, thereby proving that it is feasible. Whereas a number of airport operators providing groundhandling services have recently set up at their own initiative

subsidiaries[95], no rules has obliged them to keep CIs outside the perimeter of the subsidiary. Costs could arise from a new perimeter of the subsidiary. Finally, the cost linked to groundhandling services for airlines (5 to 12% of operating costs) will decrease (the cost for airlines of groundhandling services corresponds to the prices of groundhandling services since airlines are the customers of groundhandling services: see impact of PP2 on groundhandling prices, 5.2.1.).

99. Compared to the baseline, **PP2'** will impact quite moderately operating costs of businesses (similar impact as PP2).

100. Compared to the baseline, **PP3** will impact quite significantly operating costs of businesses. Groundhandling businesses are expected to be impacted negatively: on the one hand, less substantive costs are expected due to better management of CI, open access to the market; on the other hand though, licensing of key staff and full transfer of staff with similar working conditions are expected to represent very high substantive costs at all airports. As for airport operators, the suppression of the possibility for airport operators to control a groundhandling activity at their airport will imply substantive costs for airport operators that are involved in groundhandling services. There could be an impact on the business model of the airport operators that propose full airport services and market this expertise and reputation by providing airport management and groundhandling services abroad. However, this impact will be limited as these airport operators will be able to continue providing groundhandling services at other airports if so wished. Finally, PP3 will have an impact on the cost linked to groundhandling services for airlines that will be variable (the cost for airlines of groundhandling services corresponds to the prices of groundhandling services since airlines are the customers of groundhandling services: see impact of PP3 on groundhandling prices, 5.2.1.).

5.1.3. Impacts on small and medium enterprises (SMEs)

101. Amongst the undertakings affected, only a low/medium portion of independent groundhandling companies are expected to be SMEs.

102. Compared to the baseline, **PP1** will have a very limited if any impact on SMEs.

103. **PP2** will impact SMEs on different aspects. The enhanced opening of the third party market will allow more companies, including SMEs, to enter the market. In particular, the longer duration offered for tendered activities will particularly be valuable for companies that need to buy equipment, such as new /small companies. Nevertheless, measures such as minimum training of staff, transfer of staff in case of tenders or limitation of subcontracting practices such as cascade subcontracting could impact the possibility for some SMEs to participate in the groundhandling market. The impacts shall nevertheless be limited when personnel are already properly trained, or at airports when after part of staff is taken-over in case of partial or full loss of activity for services to which access is restricted. SMEs could also be impacted by the introduction of approval requirements where they do not exist for the moment (in 25% of Member States). SMEs would have to obtain such an approval. However, the cost to obtain an

[95] Aeroports de Paris, Munich, Vienna, Aeroportos de Portugal ANA, Düsseldorf, Leipzig, Nuremberg, Stuttgart, Tallinn, Milan SEA…

approval in PP2 is not expected to be disproportionate: it is expected to be similar as in the current 75% of Member States with approvals, where SMEs already operate without particular problems. This impact will therefore be limited. All in all the impact of PP2 on SMEs should be a low negative impact.

104. **PP2'** will have the same low negative impact on SMEs as PP2.

105. **PP3** will have similar negative impacts as PP2, but at more significant level because measures such as licensing of staff and full transfer of staff will impact more significantly the possibility for some small and medium companies to participate in the groundhandling market. All in all, the impact on SMEs of PP3 should be a medium negative impact.

5.1.4. Impacts on consumers (=passengers)

106. The main criteria for the impact on consumers relates to aviation prices in general (assessed in 5.1.2), as well as quality of services (assessed in 5.4). It may be worth mentioning that the packages proposed will not change the responsibilities/accountability of airlines in front of passengers.[96]

107. Compared to the baseline, **PP1** is expected to have a very limited impact on aviation prices and the quality of services.

108. **PP2** is expected to decrease slightly aviation prices: the prices of *groundhandling* services will decrease (see 5.1.1), while the prices paid by consumer linked to *airport* services may be slightly impacted by legal separation, new rules on centralised infrastructure and new obligation to ensure minimum requirements. In addition, the quality of services in general will increase (in particular for delays and staff competence: see 5.4). All in all, PP2 should be more favourable to the consumers than the baseline.

109. **PP2'** will have a similar impact on consumers as PP2 (medium positive).

110. **PP3** is expected to slightly impact on aviation prices: it will have differential impacts on *groundhandling* prices depending on the airports (see 5.2.1) and the impact on *airport* prices for consumers should be moderate: the prices paid by consumer linked to airport services may be slightly impacted by the obligation for airport operators to stop controlling groundhandling activities at their airport and the new rules on centralised infrastructure. As for quality of services, PP3 will improve the quality of services (see 5.1). All in all, PP3 should also be more favourable for the consumer than the baseline.

---

[96] Regarding the impacts of our proposal to give to the airport operator more power for the coordination of groundhandling services, this will not change the responsibilities in face of passengers, which will remain clear and unchanged: as a general rule, airlines are always responsible in face of passengers, for instance in case of baggage problems, or in case of extraordinary conditions causing flights delays/cancellations, as provided for by regulation 261/2004 about passengers rights. The contractual link between the passengers and the airlines are the tickets. There are no contractual links between the groundhandling provider and the passenger. However, the new role of the airport operator introduced in PP2/PP2'/PP3 may have an impact in case of exceptional situations (bad weather conditions in particular): airlines unsatisfied with the groundhandling performance in case of snow will be able to attack the responsibilities of their own groundhandling companies (which is already the case) and (which is new) of the airport operator on condition that coordination of activities is concerned.

5.1.5. Administrative burdens on businesses

111. The criteria to assess this aspect relates to administrative costs. Tables 4 and 6 give an overview of the administrative burdens hereafter described.

112. **PP1** is expected to have a very limited impact on administrative costs on businesses compared to the baseline (being informed of guidance).

113. The introduction of mutual recognition of approvals and the reporting obligations in **PP2** will imply a change in the administrative cost for groundhandling companies (and some airport operators). Regarding mutual recognition of approvals, groundhandling companies operating in several Member States will save the administrative costs linked to a multiplicity of approval systems. Calculations provided in Annex XXI show that the introduction of mutually recognised approvals will imply less administrative costs than the baseline: after 5 years, the cost for the industry will be of 2.52M€ for the baseline compared to 1.41M€ for the mutually recognised approvals (-44%). As for reporting obligations on performance, they are new reporting obligations that will be put on groundhandling actors. This will imply more administrative costs than the baseline. The expected cost for 5 years amounts to around 0.5M€ for businesses (See Annex XXI). All in all, PP2 will therefore imply **less administrative costs than the baseline (the saving for 5 years is estimated to 0.61M€).**

114. As to **PP2'** and **PP3**, the introduction of approvals defined at EU level and the reporting obligations will have the same overall administrative costs as PP2 (**saving for 5 years estimated to 0.61M€:** see Annex XXI).

5.1.6. Public authorities

115. The impact on administrative costs for public authorities will be assessed at EU level and at national level. Tables 4 and 6 give an overview of the administrative burdens hereafter described.

116. **PP1** will have no impact on administrative costs for the EU or for Member States.

117. In **PP2**, the introduction of the mutually recognised approvals will correspond to administrative costs for the Member States of 0.86M€ after 5 years against 1.06M€ for the baseline (-18%). As for reporting obligations, they will correspond to new administrative costs for the European Commission. The cost for the Commission, estimated to 0.015M€ for 5 years (see Annex XXI), is negligible. All in all, PP2 will therefore imply **less administrative costs than the baseline for authorities (the saving for 5 years is estimated to 0.18M€).** The impact on authorities' administrative burden is therefore positive.

118. **PP2'** will have similar overall impacts as PP2 for authorities (but the burden will be differently shared by the various authorities). The introduction of approvals at EU level will remove the burden which was in the baseline on Member States (1.06M€ for 5 years), but this burden will actually be reported in part on the EU (administrative costs for the EU of 0.86M€ for 5 years). As for reporting obligations, they will correspond to new administrative costs for the European Commission. The cost for the Commission, estimated to 0.015M€ for 5 years (see Annex XXI), is negligible. All in all, PP3 will overall therefore imply **less administrative costs than the baseline for public**

authorities (the saving for 5 years is estimated to 0.18M€). In the detail, the impact will be positive for the Member States (saving of 1.06M€ over 5 years) but negative for the Commission (new costs of 0.86M€).

119. **PP3** will have the same impact as PP2 for authorities.



Overview table: Administrative burdens in absolute numbers after 5 years								
	Baseline/PP1		PP2		PP2'		PP3	
	Approval systems in Member States	**No reporting obligations**	**Mutual recognition of approvals**	**Reporting obligations**	**Approvals set at EU level**	**Reporting obligations**	**Approvals set at EU level**	**Reporting obligations**
Administrative burden for businesses	**2.52M€**	**-**	**1.41M€**	**0.5M€**	**1.41M€**	**0.5M€**	**1.41M€**	**0.5M€**
Administrative burden for Authorities	**1.06M€**	**-**	**0.86M€**	**0.015M€**	**0.86M€**	0.015M€	**0.86M€**	0.015M€
Member States	1.06M€	-	0.86M€	-	-	-	-	-
European Commission	-	-	-	0.015M€	0.86M€	0.015M€	0.86M€	0.015M€
TOTAL measures	**3.58M€**	**-**	**2.27M€**	**0.515M€**	**2.27M€**	**0.515M€**	**2.27M€**	**0.515M€**
TOTAL packages	**3.58M€**		**2.785M€**		**2.785M€**		**2.785M€**	

Table 4 : Administrative burdens in absolute numbers after 5 years



	Overview table: Administrative burdens as compared to the Baseline after 5 years						
	PP1	**PP2**		**PP2'**		**PP3**	
		Mutual recognition of approvals	**Reporting obligations**	**Approvals set at EU level**	**Reporting obligations**	**Approvals set at EU level**	**Reporting obligations**
Administrative burden for businesses	-	**- 1.11 M€**	**+ 0.5M€**	**- 1.11 M€**	**+ 0.5M€**	**- 1.11 M€**	**+ 0.5M€**
Administrative burden for Authorities	-	**- 0.2M€**	**+ 0.015M€**	**- 0.2M€**	**+ 0.015M€**	**- 0.2M€**	**+ 0.015M€**
Member States	-	- 0.2M€	-	- 1.06M€	-	- 1.06M€	-
European Commission	-	-	+ 0.015M€	+ 0.86M€	+ 0.015M€	+ 0.86M€	+ 0.015M€
TOTAL measures		**-1.31M€**	**+ 0.515M€**	**-1.31M€**	**+ 0.515M€**	**-1.31M€**	**+ 0.515M€**
TOTAL packages (rounded)	-	**-0.8M€**		**-0.8M€**		**-0.8M€**	

Table 5: Administrative burdens as compared to the Baseline after 5 years

EN

EN

5.1.7. Third countries

120. Third country carriers that operate to or from EU airports will benefit from a revised framework in terms of quality/efficiency of these services, as for EU carriers. The impact will be limited for **PP1**, moderate for **PP2** and more important for **PP3**.

121. The countries with which the EU has currently agreements providing for the transposition of the Groundhandling Directive are: - Norway, Lichtenstein and Iceland (EEA[97] Agreement); Western Balkans States (ECAA[98] Agreement-7 States) - Georgia (initialled aviation agreement); and Switzerland (EU-Switzerland aviation agreement). However, only EEA States have to follow a change in the EU legislation. In each of these countries there will be similar types of impacts as identified in the assessment for the EU-27 as identified above.

122. Apart from the amendment to the legislation for EEA States, the three policy packages could also facilitate the negotiations in the World Trade Organisation on groundhandling services since the EU would be able to offer additional market opening to third countries.

5.2. Social impacts

5.2.1. Employment (number of jobs)

123. The main criteria used to assess the impact on employment will be the evolution in the number of FTEs (full time equivalent) in groundhandling. It is important to note that **the main driver for employment in the groundhandling business is air traffic growth** (the more planes to handle, the more personnel needed). SDG assumed that in the baseline, employment growth is 50% of the growth in traffic: with a base of 60,000 groundhandling agents (estimation IAHA[99]), and an average growth rate of 3%, it would imply that an additional 900 jobs would be created by year (baseline).

124. Compared to the baseline, employment under **PP1** is not expected to change significantly. A slight positive impact could come from the measure consisting in consulting employees' representatives during tenders (but the effect would be marginal compared to the total number of workers, as the opinion of employees' representatives is consultative).

125. **PP2** will have a negative impact on employment: enhanced competition between companies will lead to a limitation in job creation due to cost pressure. According to SDG (p.148-149), increasing the number of providers to 3 for restricted services with conditions for a fairer market would imply employment growth of 450 jobs (50% of the baseline).

126. **PP2'** will have the same impact as PP2.

127. **PP3** will have a negative impact on employment: enhanced competition between companies will lead to a limitation in job creation. According to SDG (p.154), the

[97] EEA: European Economic Area.
[98] ECAA: European Common Aviation Area.
[99] International Aviation Handlers' Association, the association of independent handlers.

measure consisting in opening fully the market with conditions for a fairer market would imply that employment growth would stop due to competitive pressure (no new jobs created). The full transfer of staff is expected to improve only marginally this evolution; the current jobs will be transferred, with similar conditions, but the measure will not lead to job creation. Licensing of key staff may however lead to the creation of jobs in organisations defining and verifying staff competence.

5.2.2. Job quality, workers' health and safety, and workers' dignity

128. For the impacts in terms of jobs quality and workers' health safety and dignity, the qualitative analysis was based on parameters such as pay and benefits, working conditions, job security, health and safety at work, access to training and career prospects (pay and status), social dialogue and workers' participation, and non-discrimination.

129. In **PP1**, the measure consisting of consulting employees' representatives during tenders implies an involvement of staff (via their representatives) in the analysis of groundhandling offers made by companies. The full freedom to self-handle is not expected to have a negative impact on job quality, on the condition that unauthorised subcontracting does not develop. In PP1, guidance is given about subcontracting rules, which may help limit subcontracting practices, but may not limit them completely. The overall impact of PP1 may therefore be no change compared to the baseline.

130. **PP2** will have a medium positive impact on job quality and workers' health safety and dignity:

130.1. Firstly, the opening of the market to 3 providers for the restricted services will have an impact on job quality and workers' health safety and dignity. More competition at big airports where this is at present limited will be achieved with this measure, which could have consequences on working conditions at those airports. At such airports, there could be an impact on job quality due to increased competition (higher turnover, operational pressure etc.), that will impact *a priori* the restricted categories at 11 airports (19 airports according to IAHA)[100]. Nevertheless, the level of competition achieved with this option at these 11 (19 according to IAHA) airports will be the same as what is currently applied to the 49 (51 according to IAHA) remaining airports having more than 5 millions passengers. In addition, the extent of such impacts will mainly depend on the existence or not of other measures at the airport (existence of minimum levels of quality for service, social protection in the Member State concerned etc.).

130.2. The freedom to self-handle is not expected to have a negative impact on job quality for PP2, as in PP2 rules on subcontracting are foreseen (if not, there could be a trend for airlines to use subcontractors at low prices). Indeed: (i) where airlines self-handle "truly",

---

[100] Source: Annex IX, section 2 table "Number of groundhandling suppliers and self-handling airlines for restricted services at the 60 busiest airports". This number of 11 airports is based on available data (for a number of airports amongst the 60 busiest airports, data is not available) for the year 2007. It corresponds to airports that have restricted the 4 categories of groundhandling services to 2 horizontally (and for which data is available). If we take into account all the airports that have at least one category of services restricted to 2 suppliers, the number of airports impacted is between 20 and 32 airports (data 2007). IAHA assesses to 19 airports in 2011 the number of airports impacted by an opening to a third supplier.

this option will not change the situation. (ii) Where airlines self-handle "in a fake manner" (i.e. with subcontracting), some subcontracted operations could be reintegrated as airline self-handling operations - thereby (according to workers' representatives) improving the working conditions on the long term- or these operations will be contracted with an authorised groundhandling company (which will lead to a change of employer for these workers, but will not change the situation on the long-term). (iii) For airlines contracting with third-party handlers, if airlines switch to self-handling, workers' conditions will improve according to workers. [101] However, as explained in paragraph 93, it is expected that self-handling will not develop much with the full opening of the self-handling market.

130.3. The introduction of minimum training, as well as the introduction of minimum quality requirement in terms of safety of operations, will also contribute to an improvement of working conditions (for instance safer operations for the use of groundhandling equipments will imply safer conditions for groundhandling workers at their workplace).

130.4. Besides, allowing Member States to organise the transfer of staff with similar conditions for services to which access is restricted will impact positively job quality: compared to the baseline, workers will no longer see their career horizon limited to the seven-year maximum for restricted groundhandling services.

130.5. At last, the measures in PP2 which aim to level the playing field and contribute to a more effective competition might have a slight positive impact on job quality: by improving the position of non-incumbent groundhandling providers on the market, they may reduce the pressure on staff costs (new entrants being able to enter the market more easily).

131. **PP2'** will have the same medium positive impact as PP2.

132. **PP3** will have a highly positive impact on job quality and workers' health safety and dignity:

132.1. The full opening of the market could be expected to have a very negative impact on working conditions: an increased pressure on cost for staff due to competition would be expected (higher turnover, operational pressure etc.). However, this impact should be neutralised by the full transfer of staff: the working conditions will be transferred each time a change of providers takes place. The stability of the workforce will have a positive impact on workers' representation.

132.2. Groundhandlers' wages are expected to increase: indeed, working conditions will not deteriorate ‘due to transfers. Introducing licensing for key staff will also play a role: experience shows that licences tend to raise wages for workers and will therefore be very beneficial from a worker's perspective. The creation of licensing organisations for staff will also create jobs, and therefore possibly open new carrier perspectives for handling agents.

132.3. At last and as in PP2/PP2', the measures in PP3 which aim to level the playing field and contribute to a more effective competition might have a slight positive impact on job quality: by improving the position of non-incumbent groundhandling providers on the

[101] However it is not because the self-handling market will be open that the airlines will all turn to self-handling: self-handling is a strategic choice depending on the business model of airlines..

market, they may reduce the pressure on staff costs (new entrants being able to enter the market more easily).

5.3. Environmental impacts

133. **PP1** is expected to have a very slight impact on the environment compared to the baseline. The introduction of harmonised criteria for tenders incorporating environmental aspects could represent an improvement; however, as tenders are only a way of selecting providers, and as PP1 does not contain measures guaranteeing a monitoring of the situation, it is expected that this measure will not change significantly the situation.

134. In **PP2**, the measure consisting of making the airport operator responsible for minimum quality requirements for groundhandling operations in some fields to be defined in a delegated act will incorporate environmental aspects (*a priori* fuel consumption and de-icing products use). In addition, the set-up of a performance reporting system for groundhandling companies (which will be defined in a delegated act but should include environmental "key performance indicators" such as fuel consumption) could encourage on the longer term a better protection of the environment. Therefore a positive impact of PP2 on the environment is expected.

135. Similarly to PP2, **PP2'** and **PP3** include the set-up of a performance reporting system, which will be beneficial in terms of environmental protection on the long term. PP2' and PP3 foresee quality requirements for groundhandling companies defined at EU level that will incorporate environmental aspects (a priori fuel consumption and de-icing products use). Therefore a positive impact of PP2'/PP3 on the environment is expected.

5.4. Impacts on the quality of groundhandling services

136. This section chapter aims at analysing the impact of the policy packages on the overall quality of services as defined in section 2 above, namely in terms of reliability, resilience, safety and security and environment. Sections above have already assessed the environmental component of the quality as meant by this IA (see section 2.2.2) in this respect. The following criteria will be assessed here: (i) Impact on safety/security of services and on available airport capacity and space;[102] (ii) Impact on staff training; (iii) Impact on reliability; (iv) Impact on continuity and resilience of service.

137. Compared to the baseline, **PP1** is expected to have only limited impacts on the remaining criteria for quality of groundhandling services.

137.1. The effect on safety and security of services will be similar to the baseline. Some slight positive impacts could come from harmonised criteria for tenders (systematic assessment of safety and security systems of applicants) and guidance on "rules of conduct" (guidance could cover the way airport operators should address safety and security in their “rules of conduct” for groundhandling companies). However, the impacts are expected to be indirect and are not guaranteed. The freedom to self-handle for restricted services may impact negatively airport space (and consequently airport safety), at airports where the access to the market is currently limited for self-handling. However, the number of self-

[102] See Annex XX about congestion and space considerations for more information on this aspect.

handling airlines is not expected to change much (see paragraph 93): the experience of countries having a fully liberalised self-handling market for these services shows that not all companies wish to self-handle, notably because of the different business strategies of airlines. Should a space problem arise, the Member States could request an exemption to limit the number of self-handling providers.

137.2. As for the impact on staff training, the policy measure "guidance on training" could in some instances encourage Member States to introduce new regulation in this regard. However, this is hypothetical and the effective impacts may depend on the content and relevance of guidance in the national context.

137.3. Regarding the impact on delays and reliability, this option could improve marginally the situation by giving some guidance on the "rules of conducts" for instance, or by introducing in tenders a new criterion concerning expected performance for delays. Here again, the impact will be marginal as it will depend on stakeholders' good will or will only apply in a limited number of cases (services subject to restrictions). In addition, the tender conditions are only used as a selection tool, and do not ensure that actual operations do in fact meet the conditions.

137.4. Finally, as regards continuity and resilience of services, the risk of failure will remain the same as for the baseline.

138. **PP2** will entail a better quality of groundhandling services compared to the baseline.

138.1. Regarding safety and security of services, the enhanced role of the airport operator and its responsibility to set minimum quality requirements to groundhandlers will allow the airport operator to act concretely on groundhandling companies' behaviour (for instance, minimum requirements could be set and monitored by airport operators for snow plans and contingency plans of groundhandlers, for groundhandling companies' safety management systems etc.). The increase to 3 providers at large airports for third-party handling could affect negatively airports that have currently less than 3 providers for one of the services possibly subject to restriction and that have a tender selection in place. This would correspond to 11 airports (19 airports according to IAHA)[103]. In case space problems would arise, an exemption could be requested by the airports, and processed by the Commission. The limited number of new providers and the selection of these providers via tenders would allow an anticipated monitoring of space and thereby a limited impact on safety.

138.2. As for the impact on staff training, the compulsory minimum training measure will give a minimum level of training across the board, inducing a medium impact on staff competence in the field identified.

138.3. Regarding delays and reliability, PP2 is expected to improve the performance of the service: the enhanced role of the airport operator and its responsibility to set minimum quality requirements to groundhandlers will also allow the airport operator to act concretely on groundhandling companies' performance (for instance through targeting loopholes in the baggage handling delivery). The reporting obligation will allow in the

[103] Source: Annex IX, section 2 table "Number of groundhandling suppliers and self-handling airlines for restricted services at the 60 busiest airports". See footnote 100 for details.

medium term a monitoring of the situation, thereby setting proper conditions to improve with time the state of play.

138.4. As for the impact on continuity and resilience of service, the increase to 3 providers per categories at large airports will avoid that a failure of one provider results in a monopoly situation (which is the case in the baseline). Resilience will also be improved by the new airport role and the minimum quality requirements. Consequently, a significant improvement on continuity of service is expected compared to the baseline.

139. **PP2'** will have similar impacts as PP2.

140. **PP3** should also improve the quality of groundhandling services compared to the baseline, but may also lead to some concerns for safety, security and space:

140.1. Regarding safety and security of services, the enhanced role of the airport operator and minimum quality requirements for groundhandlers set at EU level will define a framework for monitoring and acting on groundhandling companies (for instance, minimum requirements could be set at EU level and monitored by airport operators for snow plans and contingency plans of ground handlers, for groundhandling companies' safety management systems etc.). Nevertheless, the full opening of the third-party handling market may lead to issues on safety and security if it is not gradually introduced, in particular at airports where the markets are still protected (mainly Germany, Austria, Portugal, Belgium). The opening of the market will certainly lead some airports (around 45) to request exemptions due to space management problems (all airports above 2 millions passengers or 50,000 tons of freight that have limited the access to the market, whatever the number of providers). The difficulty for managing space, safety and security could be significant due to the difficulty to anticipate and follow the providers at the airport, in terms of number and place of operations.

140.2. Regarding staff training, the licensing of key staff is expected to have a strong positive impact compared to the baseline, as it will standardise and ensure the continuous monitoring of staff skills. In addition, the compulsory transfer of staff will ensure that staff is in general very experienced.

140.3. Regarding delays and reliability, even though the increased number of providers may increase slightly the delays, the enhanced role of the airport operator and the minimum quality requirements set at EU level to groundhandlers will allow acting concretely on groundhandling companies' performance. The reporting obligation will allow in the medium term a monitoring of the situation, thereby setting proper conditions to improve with time the state of play.

140.4. Finally, regarding the continuity of services and resilience, as the groundhandling market will be fully open with PP3, a groundhandling company leaving the market could be replaced by any other groundhandling company easily, as the airlines will have a free choice. Thanks to the compulsory transfer of personnel, the new company should in principle be able to provide exactly the same service to the airlines. However, this compulsory transfer could also lead to disruptions of service at the airport in case a groundhandling company decides to leave the market because its operating costs are eventually too high to sustain competition with other groundhandlers at the airport. Resilience will also be improved by the new airport role and the minimum quality requirements.

5.5. Impacts on simplification of existing legislation

141. The impact of all policy packages on the simplification of existing legislation is expected to be limited. By clarifying some definitions of the current Directive and providing guidance, PP1 has a limited positive impact on the simplification of the current rules. By ensuring a mutual recognition of approvals with harmonised requirements, PP2 is expected to also have a limited positive impact. PP2' will have a limited positive impact on simplification by centralising the delivery of approvals at EU level and by setting harmonised minimum quality requirements at EU level. PP3 has a limited positive impact on the simplification of the current rules, by removing the system of tenders and harmonising the conditions at EU level, but this is offset by the new personnel licensing requirements.

5.6. Transposition and compliance aspects

142. **PP1** will not imply significant changes to the current framework and therefore compliance to this package should not be an issue for the industry. Member States will nevertheless have to adapt their transposition measures, which may require some time and efforts, in particular when the transposition law consisted of several pieces of legislation (which is often the case).

143. **PP2** will introduce a number of significant changes requiring implementation efforts. If the opening to 3 providers (for the 11 airports[104] currently limiting the restricted services to 2) may lead to exemptions request to be handled by the Commission, some moderate efforts may also come from the better management of centralised infrastructure and from the legal separation of activities for airport operators. The reporting obligations and the role of airport operators in setting minimum quality requirements will imply the recourse to an delegated act before being fully implemented. As for transfer of staff with similar working conditions after partial or full loss of activity for services to which access is restriced, Member States having restricted access to certain categorries of groundhandling services tenders at their airports (half of Member States) may decide to organise the take-over of staff, which will represent specific compliance efforts for undertakings. However, compliance will be simplified for Member States, since they will not any more be responsible for transposing the Directive.

144. **PP2'** will have roughly similar impacts as PP2 (except that the Commission will have to put in place the delivery of approvals for groundhandling companies at the scale of the EU).

145. **PP3** will have similar impacts as PP2 but the full opening of the third-party handling market may lead to a higher number of exemption requests to be handled by the Commission. In addition, the main implementation efforts are expected to come from the full transfer of staff and the licensing of key staff.

5.7. Summary of impacts

146. Caution should be taken when reading the following table: different rows in the table sometimes reflect the same impacts, but seen from different perspectives (for instance,

[104] See footnote 100.

the administrative burden on the EC is also the impact on the EU budget; impacts on SMEs are very similar to the impacts on the conduct of businesses, and impacts on consumers take into account impacts on quality and on competitiveness of groundhandling services). Comparisons or "additions" between impacts pertaining to different rows may therefore be in some cases irrelevant.

	Impacts as compared to the Baseline			
	PP1	PP2	PP2´	PP3
Economic impacts				
Impacts on the functioning of the internal market, competition and competitiveness of groundhandling services	VERY LOW POSITIVE	HIGH POSITIVE	HIGH POSITIVE	MEDIUM POSITIVE
Impacts on operating costs and conduct of businesses	ZERO	NEUTRAL	NEUTRAL	MEDIUM NEGATIVE
Impacts on small and medium enterprises	ZERO	LOW NEGATIVE	LOW NEGATIVE	MEDIUM NEGATIVE
Impacts on consumers	ZERO	MEDIUM POSITIVE	MEDIUM POSITIVE	LOW POSITIVE
Businesses - administrative burden (AB) after 5 years	ZERO	- €0.61m LOW POSITIVE	- €0.61m LOW POSITIVE	- €0.61m LOW POSITIVE
Public authorities - AB after 5 years	ZERO	- €0,185m LOW POSITIVE	- €0,185m LOW POSITIVE	- €0,185m LOW POSITIVE
Member States	ZERO	- €0.2M	- €1.06m	- €1.06m
European Commission	ZERO	Negligible (+ €0.015m)	+ €0.86m	+ €0.86m
Third countries	VERY LOW POSITIVE	HIGH POSITIVE	HIGH POSITIVE	MEDIUM POSITIVE
EU budget	ZERO	ZERO	€ 0.86m over 5 years	€ 0.86m € over 5 years

	Impacts as compared to the Baseline			
	PP1	PP2	PP2´	PP3
Social impacts				
Employment (number of jobs)	ZERO	- 450 jobs / year in groundhandling	- 450 jobs / year in groundhandling	- 900 jobs/year in groundhandling but new jobs in organisations licensing groundhandling staff
Job quality, workers' health, safety and dignity	VERY LOW POSITIVE	MEDIUM POSITIVE	MEDIUM POSITIVE	VERY HIGH POSITIVE
Environmental impacts	**VERY LOW POSITIVE**	**MEDIUM POSITIVE**	**MEDIUM POSITIVE**	**MEDIUM POSITIVE**
Impact on quality of groundhandling services	**LOW POSITIVE**	**HIGH POSITIVE**	**HIGH POSITIVE**	**HIGH POSITIVE**
Impacts on simplification of existing legislation	**VERY LOW POSITIVE**	**NEUTRAL**	**NEUTRAL**	**NEUTRAL**
Transposition and compliance aspects	**LOW NEGATIVE**	**MEDIUM NEGATIVE**	**MEDIUM NEGATIVE**	**HIGH NEGATIVE**

Table 6 : Summary table of impacts

6. SECTION 6 - COMPARING THE OPTIONS

147. The policy packages will be assessed against the following criteria:

•**effectiveness** – the extent to which options achieve the objectives of the proposal;

•**efficiency** – the extent to which objectives can be achieved at least cost;

•**coherence** – the extent to which options are coherent with the overarching objectives of EU policy, and the extent to which policy options are likely to limit trade-offs across the economic, social, and environmental domain.

6.1. Effectiveness

148. **PP1** will have **limited effectiveness in achieving all specific objectives**. Effectiveness will be limited in the achievement of SO1 since the third-party handling market will not be further opened. It will be very limited in the achievement of SO2, as guidance on approvals may not have many effects in practice. It will be limited in the achievement of SO3 because clarified definitions on separation of accounts, centralised infrastructures, and the AUC are not expected to change significantly the situation; it will also have a limited effectiveness in the achievement of SO4 because guidance on the "rules of conduct" may not affect much the practices. Finally, the effectiveness will

be limited in the achievement of SO5 as guidance about training and consultation of staff during tender procedures are not expected to imply much improvement in practice.

149. **PP2** will have **good effectiveness in achieving SO1**, because of the removal of the self-handling limitations, the increase to 3 third-party providers for services that can be subject to restrictions, the better management of CI, and legal separation of groundhandling activities from other airport activities. It will also have a **very good effectiveness in achieving SO2**, with a mutual recognition of approvals. The effectiveness in the **achievement of SO3** will **also be very high** because the proposed measures limit significantly the advantages of some players over their competitors. It will also be **very effective in achieving SO4**, by ensuring that performance of groundhandling companies is monitored and coordinated. The **effectiveness will be good in the achievement of SO5**, as the legal framework will be clarified both for transfer of staff and for training of personnel.

150. **PP2'** has the same effectiveness as PP2.

151. **PP3** will have **a very good effectiveness for all the objectives**. It will fully achieve SO1 through removal of all regulatory obstacles to self-handling and third-party handling, better management of CI and suppression of the possibility to control a groundhandling activity for airport operators. It will also have a very good effectiveness in achieving SO2, with the introduction of approvals at EU level. The effectiveness in the achievement of SO3 will be excellent because the proposed measures limit completely the advantages of some players over their competitors. It will also have a very good effectiveness in achieving SO4, by ensuring that performance of groundhandling companies is monitored and coordinated. Finally, the package will be highly effective in achieving SO5, with a very clear legal framework both for "full" transfer of staff, in all situations, and for licensing of key staff.

6.2. Efficiency

152. **PP1** contains measures requiring **low implementation or administrative costs**. However, this high efficiency is to be **linked to its low effectiveness**.

153. **PP2** implies substantial costs mainly related to the introduction of better management of centralised infrastructures, legal separation for airport operators, or reporting obligations, but they are expected to be offset by the important economic and quality benefits obtained (see quality and economic impacts in section 5: highly positive impact on the functioning of the market and competitiveness, good impact on aviation prices for consumers, good environmental impact, etc.). Therefore **PP2 can be considered as introducing efficient measures**.

154. **PP2'** has the same efficiency as PP2'.

155. **PP3** implies **high implementation costs** (the same as PP2/PP2' plus the obligation for airport operators to cease groundhandling activities at their airport, full transfer of staff and above all licensing of key staff). However, PP3 does not achieve significantly higher benefits than PP2/PP2': PP3 has bigger benefits than PP2/PP2'for SO1 (increasing the choice for airlines) and above all, for SO5 (improving working conditions features in terms of training and transfer of staff), but they are offset by the

high implementation costs, which lower the net overall benefits. Therefore **PP3 appears to be less efficient than PP2 and PP2'.**

6.3. Coherence

156. **All policy packages are more or less coherent** with the overarching objectives of EU policy. Indeed, so as to be able to respond appropriately to all the specific objectives, the policy packages were built with a balance of economic and social measures, to avoid that action on one pillar would imply very negative consequences on the other and to respond to the specific objectives associated. Consequently, the different policy packages are overall built to be coherent, each one containing measures to ensure that the social impacts and economic impacts are mutually counterbalanced in each package. The analysis therefore indicates that **PP1**, **PP2**, **PP2'** and **PP3** present a **limited trade-off between the different types of impacts**.

6.4. Comparing the options: overview

Comparison of policy packages: effectiveness, efficiency and coherence of thepolicy packages				
	PP1	**PP2**	**PP2'**	**PP3**
Effectiveness	**Limited**	**Good**	**Good**	**Very good**
SO1 – ensure that airlines have an increased choice of groundhandling solutions at EU airports.	Limited	Good	Good	Very good
SO2 – Harmonize and clarify national administrative conditions on market entry (approvals)	Very limited	Very good	Very good	Very good
SO3 – Ensure a level playing field at airport level between groundhandling companies operating under different regulatory regimes	Limited	Very good	Very good	Excellent
SO4 – increase coordination between groundhandling providers at the airports	Limited	Very good	Very good	Very good
SO5 – clarify the legal framework in relation to personnel training and transfers	Limited	Good	Good	Very good
Efficiency	**Very good**	**Good**	**Good**	**Limited**

Comparison of policy packages: effectiveness, efficiency and coherence of thepolicy packages				
	PP1	**PP2**	**PP2'**	**PP3**
Coherence	**Limited trade-off**	**Limited trade-off**	**Limited trade-off**	**Limited trade-off**

Table 7 : Overview of effectiveness, efficiency and coherence of the 4 policy packages

6.5. Preferred option

157. PP3 is the most effective: it offers the highest potential level of achievement of all specific goals, while PP2/PP2' cannot attain the most efficient result for SO1 and SO5. PP1 achieves only in a limited manner all the specific objectives. As shown in sections 6.1 and 6.2, PP3 is the most effective, while **PP2 and PP2' achieve very good results at a lower cost** and are the most efficient. PP3 is the most costly, while PP1 is the cheapest and the easiest to implement. Finally, PP1, PP2/PP2' and PP3 are similarly coherent.

158. To conclude, **PP2/PP2'** and **PP3** present an interesting score, though with different advantages and drawbacks. **PP1** is less attractive: the efforts needed for revising the legislation appear disproportionate compared to the expected limited benefits, as PP1 does not actually solve most of the identified problems. To differentiate PP2, PP2' and PP3, a more thorough analysis can be used, comparing the benefits in terms of effectiveness (the fact to solve the identified problems) with the impacts/efficiency:

158.1. The difference in terms of effectiveness between PP2/PP2' and PP3 exists but is actually limited: PP2 and PP2' show good effectiveness for SO1 and SO5 while PP3 present a very good effectiveness; and PP2/PP2' present a very good effectiveness for SO3 while PP3 presents an excellent effectiveness.

158.2. On the contrary, the differences in terms of impacts are significant: where the impact is positive, the magnitude of the impact is always more important for PP2/PP2' than for PP3 (for instance impacts on the functioning of the internal market, competition and competitiveness, on consumers, or on third-countries). The only exception to this rule is for the impact on the quality of jobs, for which PP2 and PP2' would have a positive impact, which would be less important in magnitude than PP3. And where the impact is negative, the magnitude of the impact is always more important for PP3 than for PP2/PP2' (for instance impacts on operating costs, on SMEs, on the number of jobs, on transposition and compliance aspects). This means that for nearly all criteria, PP2/PP2' improve the situation or limit harmful impacts in a significantly better way than PP3.

158.3. Consequently, it is considered that, compared to PP3, PP2/PP2' present a better trade-off between effectiveness and acceptable impacts: they achieve the objective without implying too costly changes. PP2/PP2' are therefore preferred to PP3.

159. PP2 and PP2' are very close. To differentiate between the 2 options, it is necessary to concentrate on their different measures:

159.1. PP2 and PP2' diverge first regarding the entity delivering the approval (but not regarding the requirements for obtaining an approval that are harmonised at EU level in both policy packages): in PP2, the approval delivery system is kept at national level,

while in PP2' it is centralised at EU level. This implies that PP2 is better for "transposition and compliance aspects" than PP2'[105] (with PP2', more efforts are expected to set-up the delivery of approvals due to lack of experience of the EU in this matter- contrary to Member States). PP2' is in turn better for simplification purposes (1 entity instead of 27).

159.2. PP2 and PP2' diverge also regarding the way to set the minimum quality requirements (directly at EU level for PP2' while for PP2 it is set by airport operator on the basis of specifications defined in a delegated act). Again, this implies that PP2 is slightly better for transposition and compliance aspects than PP2' (with PP2', more efforts are expected to enforce the minimum quality requirements)[106]. PP2' is in turn slightly better for simplification purposes (clear harmonised quality requirements defined at EU level).

159.3. Finally, considering the key aspect of implementation and compliance/enforcement in this file (as discussed in the problem definition part of this report: see paragraph 16), PP2 is the preferred option.

160. In light of the above, the **recommended package is PP2**. It opens the groundhandling market moderately, while not damaging working conditions (transfer of staff with similar conditions would be possible where further opening is imposed). PP2 would provide, at a reasonable cost, for a more open, fairer groundhandling market, together with better quality and clarified responsibilities in the airport context, and a clarified framework for training and transfer of staff.

7. SECTION 7 - MONITORING AND EVALUATION

161. The Commission would evaluate the implementation of the new Regulation 5 years after its adoption, with the following set of core indicators (for a sample of airports):

Table 8: MONITORING INDICATORS

Operational objective	Indicators	Source of data
OO1. Increase the number of groundhandling service providers at each airport.	- Number of suppliers at EU airports in average, for the 11 categories of services - Number of airport users self-handling at each EU airport, for the 11 categories of services - Number of airports with limited number of services providers, and value of the limitation(s)	Questionnaire sent to different stakeholders (Member States, air carriers, airport operators, groundhandling providers) three years after the adoption of the new legislation

105 Contrarily to the concerns reported in the problem definition, the risk to have enforcement problems with these measures will be very limited considering the harmonisation at EU level of the requirements to obtain an approval: Member States will not any more use the approval systems as a barrier to market entry.

106 Attention is drawn on the fact that, for both policy packages, minimum quality requirements are harmonised in terms of substance: in PP2', it is the Regulation that defines directly the minimum quality requirements, while in PP2, it is a delegated act that specifies how these requirements shall be set.

Operational objective	Indicators	Source of data
OO2. Improve the satisfaction rate about approval systems	- Number of companies having an approval from a Member State and operating in another Member State - Stakeholders' opinion on the approval system (approval criteria, implementation issues, price etc.)	Questionnaire to groundhandling companies and Member States (ideally every 3 years) about approvals
OO3. Improve the satisfaction about access conditions to EU airports for groundhandling companies	- Number of groundhandling companies operating in the EU (all included) - Price and management system of centralised infrastructures at each airport - Market share of airport operators in the groundhandling business at each airport for the 11 categories of services - Market share of airlines providing third-party handling at each airport for all categories of services	- Number of approvals in circulation: (questionnaire sent to the EU-27 Member when considered necessary - ideally every 3 years). - Questionnaire to stakeholders (Member States, air carriers, airport operators, groundhandling providers) about the CI and involvement of airport operators
OO4. Improve safety figures and satisfaction about coordination at the airport	- Safety accidents involving groundhandling - Opinion of stakeholders on quality of groundhandling at airports in terms of staff competence, environment, security, coordination of activities (CDM, contingency measures, training in the airport context, subcontracting) - Key Performance Indicators (KPI) for groundhandling companies[107]	- EASA annual safety reports - Questionnaire about quality of groundhandling (staff competence, environment, security; coordination of activities, subcontracting) - KPI: reporting obligation once defined in a delegated act
OO5: Improve satisfaction about staff training and transfer	- Training features - Transfer of staff and its impact on the protection of employees - Employment and working conditions in the groundhandling sectors	- Questionnaire about training and qualifications, and number of staff transferred.

[107] These KPIs are expected to cover the following aspects: operational performance, training, assistance and information to passengers, CDM, safety, security, contingency measures, and environmental protection.



RAT DER EUROPÄISCHEN UNION

Brüssel, den 5. Dezember 2011 (06.12)
(OR. en)

Interinstitutionelles Dossier: 2011/0397 (COD)

18008/11
ADD 2

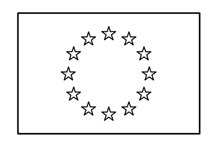
AVIATION 256
CODEC 2288

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	2. Dezember 2011
Empfänger:	der Generalsekretär des Rates der Europäischen Union, Herr Uwe CORSEPIUS
Nr. Komm.dok.:	SEK(2011) 1440 endgültig
Betr.:	Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Bodenabfertigungsdienste auf Flughäfen der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 96/67/EG – Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen – Zusammenfassung der Folgenabschätzung

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Kommissionsdokument SEK(2011) 1440 endgültig.

Anl.: SEK(2011) 1440 endgültig



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 1.12.2011
SEK(2011) 1440 endgültig

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum / zur

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates

über Bodenabfertigungsdienste auf Flughäfen der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 96/67/EG

{KOM(2011) 824 endgültig}
{SEK(2011) 1439 endgültig}

1. PROBLEMSTELLUNG

1.1. Hintergrund und ermittelte Problematik

Bodenabfertigungsdienste umfassen sämtliche mit dem Luftverkehr zusammenhängende Tätigkeiten am Boden, die für die Luftfahrtunternehmen an den Flughäfen ausgeführt werden, und erfüllen eine Schlüsselfunktion in der Luftverkehrskette. Bodenabfertigungsdienste sind zwar nicht notwendigerweise sichtbar, die Fluggäste spüren jedoch auf den Flughäfen und in der Luft die Qualität dieser Dienste, die beispielsweise den ordnungsgemäßen Empfang der Fluggäste am Flughafen, die Bequemlichkeit im Flugzeug oder die Voraussetzungen für sicheres Fliegen betreffen. Die effiziente Erbringung von Bodenabfertigungsdiensten ist daher für die Betreiber von Flughäfen, Luftfahrtunternehmen und Fluggäste gleichermaßen wichtig, und sie ist von zentraler Bedeutung für die effiziente Nutzung der Luftverkehrsinfrastruktur. Daneben leistet sie einen wichtigen Beitrag zur Leistungsfähigkeit des Luftverkehrssystems im Allgemeinen.

Die Richtlinie 96/67/EG des Rates wurde 1996 zur Regelung des Zugangs zum Markt der Bodenabfertigungsdienste erlassen, um den Markt zu öffnen und so dafür zu sorgen, dass die von den Luftfahrtunternehmen gezahlten Entgelte sinken und die Qualität der Bodenabfertigungsdienste steigt. Die Richtlinie war eine der zentralen Initiativen, die den Luftverkehrsbinnenmarkt Mitte der 1990er Jahre begleitete.

In der Richtlinie wurden 11 Kategorien von Bodenabfertigungsdiensten definiert:

– 1. Administrative Abfertigung am Boden und Überwachung;

– 2. Fluggastabfertigung;

– 3. Gepäckabfertigung;

– 4. Fracht- und Postabfertigung;

– 5. Vorfelddienste;

– 6. Reinigungsdienste und Flugzeugservice;

– 7. Betankungsdienste;

– 8. Stationswartungsdienste;

– 9. Flugbetriebs- und Besatzungsdienste;

– 10. Transportdienste am Boden;

– 11. Bordverpflegungsdienste (Catering).

Vier dieser elf Dienstkategorien können Beschränkungen unterworfen werden („beschränkt zugängliche Bodenabfertigungsdienste“):

– Gepäckabfertigung;

– Fracht- und Postabfertigung, soweit dies die konkrete Beförderung von Fracht und Post zwischen Flughafen und Flugzeug bei der Ankunft, beim Abflug oder beim Transit betrifft;

– Vorfelddienste;

– Betankungsdienste.

Am 1. Januar 2001 bestand gemäß der Richtlinie folgender Rechtsrahmen:

	Dem gewerblichen Verkehr offenstehende Flughäfen mit weniger als 2 Mio. Fluggästen oder 50 000 t Fracht jährlich	Dem gewerblichen Verkehr offenstehende Flughäfen mit mehr als 2 Mio. Fluggästen oder 50 000 t Fracht jährlich	
		Alle außer beschränkt zugänglichen Diensten	Beschränkt zugängliche Dienste
Selbst-abfertigung (Abferti-gung auf eigene Rechnung)	Freier Marktzugang in Bezug auf alle Dienstkategorien*	Freier Marktzugang*	Freier Zugang* ODER Beschränkung auf mindestens zwei selbst abfertigende Flughafen-nutzer je Dienstkategorie (ausgewählt auf der Grundlage sach-gerechter, objektiver, transparenter und nicht diskriminierender Kriterien)
Dritt-abfertigung	Nicht von der Richtlinie betroffen	Freier Marktzugang*	Freier Zugang* ODER Beschränkung auf zwei Drittabfertiger je Dienstkategorie (ausgewählt auf der Grundlage einer im Amtsblatt veröffentlichten Ausschreibung). Mindestens ein Drittabfertiger muss vom Flughafen und dem vorherrschenden Luftfahrtunternehmen unabhängig sein. *** Möglichkeit zur Beschränkung der Anzahl der Drittabfertiger auf 1 wegen begrenzter/m Kapazität/Raumangebot, sofern Freistellungsantrag von der Kommission genehmigt.*

* Möglichkeit zur Beschränkung der Anzahl der Dienstleister wegen begrenzter/m Kapazität/Raumangebot, sofern Freistellungsantrag von der Kommission genehmigt.

Die Kommission hat die Anwendung der Richtlinie seit 1996 sorgfältig beobachtet. Dabei ergab sich eine Reihe von Fragen in Bezug auf deren Durchführung und Durchsetzung. Daneben hat sich das Umfeld, in dem Bodenabfertigungsdienste erbracht werden, drastisch gewandelt (Anstieg des Luftverkehrsvolumens um 36 %[1] im Verlauf der letzten 10 Jahre, wiederholte Krisen bedingt durch Konjunktureinbruch, Vulkaneruption, massiven Schneefall usw.). In diesem sich wandelnden Umfeld wurden im Rahmen von Konsultationen und Überprüfungen der Richtlinie zwei Probleme ermittelt:

1.1.1. Problem 1: Bodenabfertigungsdienste werden derzeit nicht mit ausreichender Effizienz erbracht

Den Luftfahrtunternehmen stehen derzeit nicht auf allen EU-Flughäfen kosteneffiziente Bodenabfertigungsdienste zur Verfügung, wofür es drei Hauptursachen gibt.

Erstens bedeutet die Möglichkeit, für bestimmte Dienste den Wettbewerb zu beschränken, dass den Luftfahrtunternehmen auf manchen Flughäfen für jeden dieser „beschränkt

[1] Quelle : EUROCONTROL, Performance Review Commission.

zugänglichen“ Dienste nur die begrenzte Auswahl zwischen zwei Dienstleistern offensteht, wobei sie nicht immer die Befugnis zur Selbstabfertigung haben.

Zweitens gleicht Europa im Hinblick auf die Verwaltungsregelungen für den Zugang zu den nationalen Märkten einem Flickenteppich. Jeder Mitgliedstaat kann seine eigene „Zulassung“ verlangen. Dies führt zu unterschiedlichen lokalen Anforderungen, zwingt die Bodenabfertigungsdienstleister zur Anpassung an jeden nationalen Markt und lässt die Kosten ansteigen.

Drittens haben Neubewerber Schwierigkeiten, auf Flughafenebene Fuß zu fassen und ihren Dienstbetrieb auszubauen. Auf manchen Flughäfen hindern die lokalen Bedingungen Neubewerber an einem nachhaltigen Wettbewerb mit den etablierten Dienstleistern. Beispiele für derartige lokale Bedingungen sind i) ein unzweckmäßiger Rechtsrahmen für Verwaltung und Betrieb der zentralen Infrastruktureinrichtungen[2], ii) ein unzweckmäßiger Rechtsrahmen für die buchmäßige Trennung der Tätigkeitsbereiche von Flughafenbetreibern, die Bodenabfertigungsdienste erbringen, und iii) unausgewogene Ausschreibungsverfahren für unabhängige Abfertiger.

1.1.2. Problem 2: Die Gesamtqualität der Bodenabfertigungsdienste auf Flughafenebene hält nicht Schritt mit den sich wandelnden Erfordernissen in Bezug auf Zuverlässigkeit, Resistenz, Flugsicherheit und Gefahrenabwehr sowie Umweltschutz.

Auf Flughafenebene ist eine unzureichende Qualität im Hinblick auf die Zuverlässigkeit der Dienste (Verzögerungen bei der Abfertigung, Fehlleitung von Gepäck), die Resistenz (Krisenmanagement), Sicherheit und Gefahrenabwehr (Vorfälle und terroristische Bedrohung) und den Umweltschutz (CO_2-Emissionen und Glykol) zu beobachten. Die unzureichende Gesamtqualität der Bodenabfertigungsdienste kann im Wesentlichen auf zwei Ursachen zurückgeführt werden: i) unzureichende Koordinierung der Bodenabfertigungsdienste auf dem Flughafen (aufgrund von Praktiken der Unterauftragsvergabe, die Flughafenfläche und -betrieb beeinträchtigen, fehlender Beaufsichtigung des Betriebs im Alltag und fehlender Überwachung der Leistungsqualität sowie Berichterstattung darüber) und ii) unbefriedigender Rechtsrahmen für die Aus- und Fortbildung sowie die Verlegung von Personal.

1.2. Subsidiarität

Bodenabfertigungsdienste sind für das ordnungsgemäße Funktionieren des Luftverkehrs gemäß Artikel 58 und 90 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union von wesentlicher Bedeutung. Da das Subsidiaritätsprinzip gilt, sind EU-Maßnahmen auf dem Gebiet der Bodenabfertigung zu begründen.

Erstens können die Ziele der vorgeschlagenen Maßnahme von den Mitgliedstaaten nicht in ausreichender Weise erreicht werden, da – wie bereits 1996 festgestellt – der Zugang zum Markt der Bodenabfertigung als Teil der gemeinsamen Luftverkehrspolitik durch einen EU-Rechtsrahmen geregelt werden sollte.

---

2 d. h. Infrastrukturen zur Erbringung von Bodenabfertigungsdiensten, die aufgrund ihrer Komplexität bzw. aus Kosten- oder Umweltschutzgründen nicht geteilt oder in zweifacher Ausführung geschaffen werden können, wie z. B. Gebäcksortierungs-, Enteisungs-, Wasseraufbereitungs- und Treibstoffversorgungssysteme.

Zweitens ergibt sich der Mehrwert von EU-Maßnahmen daraus, dass Luftfahrtunternehmen in einem Luftverkehrsbinnenmarkt operieren müssen. Bodenabfertigungsunternehmen benötigen als deren unmittelbare Unterauftragnehmer einheitliche Rahmenbedingungen auf EU-Ebene.

2. ZIELE DER EU-INITIATIVE

Das allgemeine Ziel der Initiative besteht darin, die Effizienz und die Qualität der Bodenabfertigungsdienste für die unmittelbaren Nutzer (Luftfahrtunternehmen) und die Endnutzer (Fluggäste und Spediteure) zu verbessern.

Die spezifischen Ziele (SZ) sind:

> *SZ1. Es soll sichergestellt werden, dass den Luftfahrtunternehmen auf EU-Flughäfen eine größere Auswahl an Bodenabfertigungslösungen offensteht.*
>
> *SZ2. Die nationalen Verwaltungsregelungen für den Markteintritt (Zulassungen) sollen geklärt und harmonisiert werden.*
>
> *SZ3. Auf Ebene der Flughäfen sollen einheitliche Rahmenbedingungen für Bodenabfertigungsunternehmen, die unterschiedlichen rechtlichen Regelungen unterliegen, sichergestellt werden.*
>
> *SZ4. Die Koordinierung zwischen den Bodenabfertigungsdienstleistern auf Flughäfen soll verstärkt werden.*
>
> *SZ5. Der Rechtsrahmen für die Aus- und Fortbildung sowie die Verlegung von Personal soll klarer gefasst werden.*

3. POLITISCHE OPTIONEN

Die erste mögliche Maßnahme könnte in der Aufhebung der geltenden Richtlinie bestehen. Bei früheren Konsultationen der beteiligten Akteure war kein entsprechender Wunsch zu erkennen. Angesichts der Gefahr einer Zersplitterung des Binnenmarktes sowie der Komplexität, die sich aus unterschiedlichen Vorschriften auf nationaler, lokaler oder Flughafenebene ergäbe, wird diese Option nicht weiter verfolgt.

Eine weitere Alternative bestünde in der strikten Umsetzung der bestehenden Richtlinie ohne jegliche Änderung, aber in Verbindung mit Leitlinien. Diese Option wird nicht weiter verfolgt, weil zumindest eine der Hauptursachen (Möglichkeit der Beschränkung des Wettbewerbs für bestimmte Dienstkategorien) durch eine strikte Umsetzung und Leitlinien nicht ausgeräumt werden kann.

Im Rahmen von Konsultationen der beteiligten Akteure und Überprüfungen wurde ein breites Spektrum an Maßnahmen ermittelt, mit denen die ermittelten Problemfelder angegangen werden können. Keine der ermittelten politischen Einzelmaßnahmen würde es erlauben, sämtliche spezifischen Ziele zu erreichen.

Zur Lösung der ermittelten Probleme werden neben dem Basisszenario vier unterschiedliche Maßnahmenpakete vorgeschlagen. Jedes Paket setzt an Hauptursachen des Problems an. Drei Pakete enthalten Maßnahmen vergleichbarer Intensität (jeweils gering, mäßig und hoch) über

die fünf ermittelten Felder hinweg (zur Minimierung der Konflikte „Effizienz/Qualität“ und „Effizienz/Arbeitsbedingungen“). Daneben wird ein viertes Paket mit Maßnahmen mäßiger Intensität in Kombination mit Maßnahmen hoher Intensität für konfliktfreie Problemfelder präsentiert.

Das erste Maßnahmenpaket (MP1) sieht eine Verbesserung des bestehenden Systems durch Änderung der Richtlinie lediglich im notwendigen Umfang und die Bereitstellung von Leitlinien im größtmöglichen Umfang vor. Es enthält die ermittelten Maßnahmen geringerer Intensität.

Das zweite Maßnahmenpaket (MP2) soll das derzeitige System durch ein Bündel von Maßnahmen mittlerer Intensität verbessern; es ist daher ehrgeiziger als MP1. Es hat die Form einer Verordnung.

Das dritte Maßnahmenpaket (MP3) enthält Maßnahmen hoher Intensität und sieht die vollständige Harmonisierung des Rechtsrahmens für den Bodenabfertigungsmarkt – ebenfalls in Form einer Verordnung – vor. MP2´, eine Variante von MP2, die zwei Maßnahmen des Pakets MP3 (in Bezug auf Zulassungen und Mindestqualitätsanforderungen) umfasst, ist das vierte betrachtete Maßnahmenpaket.

Das für MP2/MP2´ und MP3 vorgeschlagene Rechtsinstrument ist eine Verordnung. Da die im bestehenden Rechtsrahmen ermittelten Probleme größtenteils auf unterschiedliche Umsetzung in den Mitgliedstaaten zurückgehen, könnten so EU-weite Regeln festgesetzt werden, während den Mitgliedstaaten – jedoch nur soweit notwendig – eine gewisse Flexibilität bliebe.

	MP1	MP2	MP2´	MP3
Rechtsinstrument➔ *Hauptursachen* ➘	Richtlinie (+ Leitlinien)	**Verordnung**	**Verordnung**	**Verordnung**
1: Möglichkeit zur Beschränkung des Wettbewerbs für bestimmte Boden-abfertigungsdienste	Vollständige Öffnung des Marktes der Selbstabfertigung	- Vollständige Öffnung des Marktes der Selbstabfertigung - Auf Großflughäfen Anhebung der Mindestzahl der Drittabfertiger für die vier Dienstleistungskategorien, die Beschränkungen unterworfen werden können, auf drei.	- Vollständige Öffnung des Marktes der Selbstabfertigung - Auf Großflughäfen Anhebung der Mindestzahl der Drittabfertiger für die vier Dienstleistungskategori en, die Beschränkungen unterworfen werden können, auf drei.	Vollständige Öffnung der Märkte der Selbst- und Drittabfertigung (keine Ausschreibungen mehr)
2: Vielfalt nationaler Verwaltungsregelung en für den Markteintritt (Zulassungen)	Leitlinien für die Mitgliedstaaten über Zulassungsregelu ngen	Gegenseitige Anerkennung von Zulassungen mit einheitlichen Anforderungen	Schaffung einer EU-Zulassung	Schaffung einer EU-Zulassung
3: Schwierigkeiten für Neubewerber, auf Flughafenebene Fuß zu fassen und ihren Dienstbetrieb auszubauen	a) klarere Begriffs-bestimmungen für zentrale Infrastruktur-einrichtungen in der Richtlinie	a) besseres Management der zentralen Infrastruktureinrichtungen	a) besseres Management der zentralen Infrastruktureinrich-tungen	a) besseres Management der zentralen Infrastruktureinrichtungen
	a) klarere Begriffs-bestimmungen für die buchmäßige Trennung in der Richtlinie	b) rechtliche Trennung von Flughafenbetreibern und ihren Tochter-unternehmen für die Bodenabfertigung	b) rechtliche Trennung von Flughafenbetreibern und ihren Tochter-unternehmen für die Bodenabfertigung	b) Abschaffung der Möglichkeit für Flughafenbetreiber, auf ihrem Flughafen einen Bodenabfertigungsbetrieb zu kontrollieren
	c) Klärung der Rolle des Nutzer-ausschusses und der Begriffs-bestimmungen in der Richtlinie	c) verbesserte Ausschreibungsverfahren (Nutzerausschuss und Laufzeit der ausgeschriebenen Tätigkeiten)	c) verbesserte Ausschreibungsverfahre n (Nutzerausschuss und Laufzeit der ausgeschriebenen Tätigkeiten)	(kein c) MP3 sieht keine Ausschreibungen vor)
4: Unzureichende Koordinierung der Bodenabfertigungs-dienste auf Flughäfen	a) Leitlinien zur Unterauftragsverg abe	a) Klärung der Regeln für die Unterauftragsvergabe	a) Klärung der Regeln für die Unterauftragsvergabe	a) Klärung der Regeln für die Unterauftragsvergabe
	b) einheitliche Kriterien für Ausschreibungen	b) einheitliche Kriterien für Ausschreibungen	b) einheitliche Kriterien für Ausschreibungen	(kein c) MP3 sieht keine Ausschreibungen vor)

	c) Leitlinien zu Verhaltensregeln	c) Rolle des Flughafen-betreibers bei der Bodenabfertigung Regelung der Zuständigkeit von Flughafenbetreibern für die Mindestanforderungen an die Qualität von Bodenabfertigungsdienste n auf Großflughäfen in einem delegierten Rechtsakt	c) Rolle des Flughafen-betreibers bei der Bodenabfertigung Festlegung der Mindestqualitäts-anforderungen auf Großflughäfen auf EU-Ebene	c) Rolle des Flughafen-betreibers bei der Bodenabfertigung Festlegung der Mindest-qualitätsanforderungen auf Großflughäfen auf EU-Ebene
		d) Regelung der Berichterstattungspflichten in Bezug auf die Betriebsqualität in einem delegierten Rechtsakt (auf Großflughäfen)	d) Regelung der Berichterstattungspflich ten in Bezug auf die Betriebsqualität in einem delegierten Rechtsakt (auf Großflughäfen)	d) Regelung der Berichterstattungspflichten in Bezug auf die Betriebsqualität in einem delegierten Rechtsakt (auf Großflughäfen)
5: Unbefriedigender Rechtsrahmen für die Aus- und Fortbildung sowie die Verlegung von Personal	a) Leitlinien zur Aus- und Fortbildung	a) Obligatorische Mindestausbildung der Beschäftigten	a) Obligatorische Mindestausbildung der Beschäftigten	a) Einführung indivi-dueller Qualifikationen (Lizenzen) für wichtige Mitarbeiterkategorien
	b) Konsultation der Personalvertreter im Rahmen von Ausschreibungen	b) Schaffung der Möglich-keit für Mitgliedstaaten, für beschränkt zugängliche Dienste die Übernahme von Personal zu vergleich-baren Bedingungen vorzuschreiben	b) Schaffung der Möglichkeit für Mitgliedstaaten, für beschränkt zugängliche Dienste die Übernahme von Personal zu vergleichbaren Bedingungen vorzuschreiben	b) vollständige Übernahme von Personal zu vergleichbaren Beding-ungen bei (teilweisem) Auftragsverlust an einen anderen Dienstleister für sämtliche Boden-abfertigungsdienste

4. BEWERTUNG DER AUSWIRKUNGEN

Die Auswirkungen der Maßnahmenpakete sind nachstehend zusammengefasst:

Auswirkungen im Vergleich zum Basisszenario				
	MP1	**MP2**	**MP2´**	**MP3**
Wirtschaftliche Auswirkungen				
Auswirkungen auf das Funktionieren des Binnenmarktes, den Wettbewerb und die Wettbewerbsfähigkeit von Bodenabfertigungsdienste n	SEHR SCHWACH POSITIV	STARK POSITIV	STARK POSITIV	MÄSSIG POSITIV
Auswirkungen auf die	NULL	NEUTRAL	NEUTRAL	MÄSSIG

	Auswirkungen im Vergleich zum Basisszenario			
	MP1	**MP2**	**MP2´**	**MP3**
Betriebskosten und die Geschäftstätigkeit				NEGATIV
Auswirkungen auf kleine und mittlere Unternehmen	NULL	SCHWACH NEGATIV	SCHWACH NEGATIV	MÄSSIG NEGATIV
Auswirkungen auf die Verbraucher	NULL	MÄSSIG POSITIV	MÄSSIG POSITIV	SCHWACH POSITIV
Verwaltungsaufwand für Unternehmen nach 5 Jahren	NULL	- 0,61 Mio. € SCHWACH POSITIV	- 0,61 Mio. € SCHWACH POSITIV	- 0,61 Mio. € SCHWACH POSITIV
Verwaltungsaufwand für Behörden nach 5 Jahren	NULL	- 0,185 Mio. € SCHWACH POSITIV	- 0,185 Mio. € SCHWACH POSITIV	- 0,185 Mio. € SCHWACH POSITIV
Mitgliedstaaten	NULL	- 0,2 Mio. €	- 1,06 Mio. €	- 1,06 Mio. €
Europäische Kommission	NULL	Unerheblich (+ 0,015 Mio. €)	+ 0,86 Mio. €	+ 0,86 Mio. €
Drittstaaten	SEHR SCHWACH POSITIV	STARK POSITIV	STARK POSITIV	MÄSSIG POSITIV
EU-Haushalt	NULL	NULL	0,86 Mio. € über 5 Jahre	0,86 Mio. € über 5 Jahre
Soziale Auswirkungen				
Beschäftigung (Anzahl Arbeitsplätze)	NULL	- 450 Jobs / Jahr in der Bodenabfertigung	- 450 Jobs / Jahr in der Bodenabfertigung	- 900 Jobs / Jahr in der Bodenabfertigung, aber neue Jobs in Organisationen zur Lizenzierung des in der Bodenabfertigung beschäftigten Personals
Arbeitsplatzqualität, Gesundheit, Sicherheit und Würde der Beschäftigten	SEHR SCHWACH POSITIV	MÄSSIG POSITIV	MÄSSIG POSITIV	SEHR STARK POSITIV
Auswirkungen auf die Umwelt	**SEHR SCHWACH POSITIV**	**MÄSSIG POSITIV**	**MÄSSIG POSITIV**	**MÄSSIG POSITIV**

Auswirkungen im Vergleich zum Basisszenario				
	MP1	MP2	MP2´	MP3
Auswirkungen auf die Qualität der Bodenabfertigungsdienste	**SCHWACH POSITIV**	**STARK POSITIV**	**STARK POSITIV**	**STARK POSITIV**
Auswirkungen auf die Vereinfachung der geltenden Rechtsvorschriften	**SEHR SCHWACH POSITIV**	**NEUTRAL**	**NEUTRAL**	**NEUTRAL**
Aspekte der Umsetzung und Einhaltung	**SCHWACH NEGATIV**	**MÄSSIG NEGATIV**	**MÄSSIG NEGATIV**	**STARK NEGATIV**

5. VERGLEICH DER OPTIONEN

Die Maßnahmenpakete werden unter den Gesichtspunkten Wirksamkeit, Effizienz und Schlüssigkeit beurteilt.

Im Hinblick auf die Wirksamkeit bietet das MP3 das höchste Potenzial zum Erreichen aller spezifischen Ziele, während das MP2 eine gute allgemeine Wirksamkeit bietet. Das MP1 erfüllt die spezifischen Ziele nur in begrenztem Umfang.

Das kostspieligste Maßnahmenpaket, MP3, ist weniger effizient als das MP2, während das MP1 zu den geringsten Kosten und am einfachsten umzusetzen ist.

Unter dem Aspekt der Schlüssigkeit sind sich die Maßnahmenpakete ähnlich.

Wirksamkeit, Effizienz und Schlüssigkeit der Maßnahmenpakete				
	MP1	MP2	MP2'	MP3
Wirksamkeit	**begrenzt**	**gut**	**gut**	**sehr gut**
SZ1	begrenzt	gut	gut	sehr gut
SZ2	sehr begrenzt	sehr gut	sehr gut	sehr gut
SZ3	begrenzt	sehr gut	sehr gut	ausgezeichnet
SZ4	begrenzt	sehr gut	sehr gut	sehr gut
SZ5	begrenzt	gut	gut	sehr gut
Effizienz	**sehr gut**	**gut**	**gut**	**begrenzt**
Schlüssigkeit	**begrenzter Kompromiss**	**begrenzter Kompromiss**	**begrenzter Kompromiss**	**begrenzter Kompromiss**

MP1 ist die unattraktivste Option, da dieses Maßnahmenpakete nicht die ermittelten Probleme löst.

MP2/MP2´ werden MP3 vorgezogen:

- Die Unterschiede zwischen MP2/MP2´ und MP3 in Bezug auf die Wirksamkeit (soweit die Probleme gelöst werden) sind begrenzt.
- Die Unterschiede in Bezug auf die Auswirkungen sind erheblich: unter nahezu sämtlichen Gesichtspunkten verbessern MP2/MP2´ die Lage oder begrenzen negative Auswirkungen deutlich stärker als MP3.
- Im Vergleich zu MP3 bieten MP2/MP2´ daher einen besseren Kompromiss zwischen Wirksamkeit und akzeptablen Auswirkungen: mit diesen Maßnahmenpaketen werden die Ziele ohne übermäßig kostspielige Änderungen erreicht.

MP2/MP2´ liegen dicht beieinander. Sie unterscheiden sich nur in Bezug auf die Auswirkungen der beiden unterschiedlichen Maßnahmen: bei beiden Maßnahmen ist MP2 unter Umsetzungs-/Einhaltungsaspekten besser (MP2´ erfordert voraussichtlich größere Anstrengungen), während MP2´ im Hinblick auf die Vereinfachung besser ist. Mit Blick auf den zentralen Aspekt der Einhaltung/Durchsetzung, wird daher MP2 empfohlen.

MP2 führt zu einer moderaten Öffnung des Marktes der Bodenabfertigung, ohne die Arbeitsbedingungen zu verschlechtern (sofern eine weitere Öffnung vorgeschrieben wird, wären Personalverlegungen unter vergleichbaren Bedingungen möglich). MP2 würde zu vertretbaren Kosten einen offeneren und faireren Bodenabfertigungsmarkt, Qualitätsverbesserungen und eine Klärung der Verantwortlichkeiten im Flughafenumfeld sowie einen klaren Rechtsrahmen für die Aus- und Fortbildung und die Verlegung von Mitarbeitern bewirken.

6. ÜBERWACHUNG UND BEWERTUNG

Die Kommission würde die Durchführung der neuen Verordnung fünf Jahre nach ihrer Annahme einer Bewertung unterziehen.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333